

LAUSUNTO

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK ry) on pyytänyt allekirjoittaneelta asiantuntijalausuntoa alipalkkauksen kriminalisoinnin oikeudellisista edellytyksistä Suomessa. Erityisesti SAK ry:n edustajat ovat pyytäneet allekirjoittaneen arviota niistä kriminaalipoliittisista ja rikosoikeudellisista argumenteista, joiden perusteella alipalkkauksen kriminalisointiin Suomessa on suhtauduttu torjuvasti. SAK ry on erityisesti toivonut, että täydentäisin asiasta käytyä oikeuspoliittista keskustelua ottaen huomioon, että alipalkkauksen kriminalisointiin oikeudellisesti liittyy vahvasti sekä työoikeudellisia että rikosoikeudellisia näkökohtia. Tutustuttuani asiasta viime vuosina käytyyn oikeuspoliittiseen keskusteluun esitän lausuntonani seuraavan.

1. Ongelmanasettelu

Työvoiman hyväksikäyttötilanteisiin on Suomessa jouduttu kiinnittämään yhä lisääntyvässä määrin huomiota viime vuosina. Työperäinen hyväksikäyttö kattaa erilaisen kirjon tilanteita aina pakkotyöstä ja ihmiskaupasta palkkakiskontaan, syrjintään ja eri tavoin heikossa asemassa olevien työntekijöiden työsuhteen ehtojen polkemiseen. Ongelma on varsin hyvin dokumentoitu, ei pelkästään asiaa koskevissa ansiokkaissa tutkimuksissa, muun muassa tutkimuslaitos HEUNI:n piirissä, vaan myös tutkivien journalistien ansiosta.¹ Asiasta on viime vuonna myös julkaistu

¹ Erityisesti voi viitata Paavo Teittisen kirjoituksiin Helsingin Sanomissa ja erityisesti hänen kirjaansa *Pitkä vuoro. Kuinka moderni orjuus juurtui Suomeen*, Gummerus 2025. Teittiselle myönnettiin tietokirjallisuuden Finlandia-palkinto vuonna 2025.

oikeusministeriön työryhmämietintö 2025:35 ”Työperäistä hyväksikäyttöä koskevan sääntelyn muuttaminen”.²

Työryhmämietinnössä ehdotetaan toteutettavaksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman seuraava kirjaus:

”Korotetaan työelämässä tapahtuvan hyväksikäytön rangaistavuutta korvaamalla nykyinen kiskonnantapaista työsyrijintää koskeva pykälä kiskonnalla työelämässä ja törkeällä kiskonnalla työelämässä. Säädetään törkeän tekemuodon rangaistusminimiksi vankeusrangaistus. Muutetaan lainsäädäntöä niin, että edellä mainituista rikoksista voidaan rangaistuksen lisäksi määrätä tekijä liiketoimintakieltoon. Ulotetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu kiskontaan ja törkeään kiskontaan työelämässä.”³

Työryhmämietinnössä ei juuri selvitetä tai pohdiskella muita toimia tai vaihtoehtoja kuin hallitusohjelmaan kirjatut toimenpiteet. Selvityksessä viitataan kuitenkin siihen, että työsuojeluviranomaiset tekivät pelkästään ulkomaalaista työvoimaa käyttäviin yrityksiin vuonna 2023 yli 2200 tarkastusta, jolloin työsuhteen vähimmäisehdoissa, kuten palkkauksessa ja työaikojen noudattamisessa, havaittiin vuosikertomuksen mukaan paljon puutteita.⁴ Palkkauksessa oli puutteita lähes puolella niistä tarkastuksista, joissa tätä asiaa arvioitiin. Usein kyse oli siitä, että peruspalkka oli liian pieni tai erilaisia lisiä ei maksettu tai ne olivat liian pienet. Myös työaika-asiakirjoissa oli paljon puutteita. Lisäksi valvonnassa tuli vuosikertomuksen mukaan yhä useammin vastaan tilanteita, joissa työsuhde oli naamioitu yrittäjätyöksi, esimerkiksi niin sanotuksi kevytyrittäjyydeksi. Ilmiö näkyi aiemmin erityisesti rakennus- ja palvelualoilla, mutta se on laajentunut myös teollisuuteen ja metsäalalle. Ilmiö on yhteydessä myös niin kutsuttuun pakkoyrittäjyyteen, jolla tarkoitetaan muun muassa sitä, että edellä mainittu statuksen vaihtaminen tehdään työntekijän tietämättä.

Kysymys vakavaan alipalkkaukseen perustuvasta työntekijöiden hyväksikäytöstä ja siihen reagoinnista käsiteltiin jo vuonna 2023 oikeusministeriön rikosoikeudellisessa selvityksessä.⁵ Selvityksessä torjutaan – tosin varsin varovaisin sanakääntein – alipalkkauksen mahdollinen kriminalisointi Suomessa, mikä myös selittää, että asiaa ei kirjattu hallitusohjelmaan kesäkuussa 2023. Selvityksessä ei juuri kiinnitetä huomiota Suomen kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin. Lisäksi torjutaan alipalkkauksen

² Oikeusministeriön työryhmämietintö ”Työperäistä hyväksikäyttöä koskevan sääntelyn muuttaminen”. Mietintöjä ja lausuntoja 2025:35. s. 22.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/2829d879-c382-4eb8-8ae9-468811ab5218/content>

³ Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 204, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/a89b334b-2f1e-4b41-bd97-ff91a7449a7a/content>.

⁴ Oikeusministeriön mietintö 2025:35. s 22.

⁵ Oikeusministeriön julkaisuja 2023:19. Vakavaan alipalkkaukseen perustuva työntekijöiden hyväksikäyttö ja siihen reagointi. Rikosoikeudellinen selvitys (Luoto, Lauri - Turunen, Tiina - Vatjus-Anttila, Jalo - Hannonen, Jasmin - Hyttinen, Tatu - Ollus, Natalia).

kriminalisointia argumenteilla, jotka eivät kaikilta osin mielestäni kestä kriittistä tarkastelua.

Selvityksen tekijät ovat sittemmin julkaisseet artikkelin Lakimies-lehdessä, jossa he ovat ”syventäneet argumentaatiota” ja suhtautuvat myönteisemmin alipalkkauksen kriminalisointiin kuin oikeusministeriön selvityksessä.⁶ Artikkelin päätteeksi todetaan, että uuden kiskontakriminalisoinnin säätäminen ei ole paras tapa parantaa ulkomaisen työvoiman rikosoikeudellista suojaa ja viitataan myönteisessä hengessä Norjan palkkausvarkauskriminalisointiin.

2. Kansainväliset veloitteet

Oikeusministeriön selvityksessä selvitetään työperäisen hyväksikäytön kansainvälistä ja eurooppaoikeudellista taustaa. Selvitys rajoittuu kuitenkin lähinnä pakkotyötä ja ihmiskauppaa koskevaan sääntelyyn sekä EU:n ns. sosiaalista polkumyyntiä koskevaan sääntelyyn. Sen sijaan Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykseen ei kiinnitetä huomiota. On sen vuoksi korostettava, että sekä YK:n että Euroopan neuvoston sopimuksissa oikeus kohtuulliseen palkkaan on perusoikeus, jonka sisältö tarkemmin määritellään näissä sopimuksissa ja niiden laajassa soveltamiskäytännössä.

YK:n TSS-sopimus⁷ määrää:

7 artikla

Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, joiden erityisesti tulee taata:

- a) palkkaus, joka suo kaikille työntekijöille vähintään:
 - i) kohtuullisen palkan ja saman palkkauksen samanarvoisesta työstä ilman minkäänlaista rajoitusta; erikoisesti naisille taataan sellaiset työolot, jotka eivät ole huonompia kuin ne, joita miehet nauttivat ja joihin kuuluu sama palkka samasta työstä; ja
 - ii) kohtuullisen toimeentulon heille itselleen ja heidän perheelleen tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti;
- b) turvalliset ja terveelliset työolot;
- c) yhtäläinen mahdollisuus jokaiselle tulla ylennetyksi työssään asianomaiseen korkeampaan toimeen ainoastaan palvelusaikaan ja pätevyyteen pohjautuvin perustein;

⁶ Luoto, Lauri – Turunen, Tiina – Vatjus-Anttila, Jalo – Hannonen, Jasmin - Hyttinen, Tatu – Ollus, Natalia, Alipalkkaukseen perustuva työperäinen hyväksikäyttö ja rikosoikeus – kiskonnantapaista työsyryntää, kiskontaa työelämässä vai vain kiskontaa? LM 3-4/2024 s. 436.

⁷ YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus vuodelta 1966, jonka Suomi on ratifioinut 1976.

d) lepo, vapaa-aika ja kohtuullinen työajan rajoittaminen sekä kausittaiset palkalliset lomat ja palkka julkisilta lomapäiviltä.

Euroopan sosiaalinen peruskirja⁸ määrää artikkelissa 4:

Oikeus kohtuulliseen palkkaan

Varmistaakseen, että oikeutta kohtuulliseen palkkaan voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

1. tunnustamaan työntekijöiden oikeuden sellaiseen palkkaan, joka turvaa tyydyttävän elintason heille ja heidän perheilleen,
2. tunnustamaan, että työntekijöillä on oikeus ylityöstä maksettavaan korotettuun palkkaan erityistapauksia koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta,
3. tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä,
4. tunnustamaan, että kaikilla työntekijöillä on oikeus kohtuulliseen irtisanomisaikaan työsuhdetta päätettäessä,
5. sallimaan palkanpidätykset ainoastaan niillä ehdoilla ja siinä laajuudessa kuin kansallisissa laeissa tai määräyksissä säädetään tai työ- ja virkaehtosopimuksissa tai välitystuomioilla määrätään.

Nämä oikeudet tulee turvata vapaasti tehdyillä työ- ja virkaehtosopimuksilla, säädetyllä palkkojen määräämismenettelyllä tai muulla kansallisiin olosuhteisiin soveltuvalla tavalla.

Suomi on tosin tehnyt varauman Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklan 4 kohtiin 4.1 ja 4.4, mutta Suomi on tästä huolimatta selvästi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sitoutunut ei pelkästään kieltämään ja kriminalisoimaan pakkotyötä ja ihmiskauppaa, vaan myös huolehtimaan siitä, että kaikille Suomessa työntekijän asemassa oleville taataan kohtuullinen palkka eli palkka, joka takaa kohtuullisen toimeentulon. Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnassa ja muussa kansainvälisessä käytännössä tällainen kohtuullinen vähimmäispalkan viitearvo on usein asetettu 60 prosenttiin bruttomääräisen kansallisen mediaanipalkan arvosta.⁹

Keskusteltaessa vakavan alipalkkauksen kriminalisoinnista tämä on otettava huomioon. Oikeusministeriön työryhmä korostaa selvityksessään, viittaamalla eduskunnan perustuslakivaliokuntaan yleisenä oikeuspoliittisena lähtökohtana, että kriminalisoinnille on oltava esitettävissä ”painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste”. Suomi on velvollinen

⁸ Euroopan neuvoston uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, jonka Suomi on ratifioinut 2002.

⁹ Tähän viitataan myös Euroopan Unionin vähimmäispalkkadirektiivin (EU) 2022/2041 johdantolauseessa (kohta 28).

täyttämään edellä mainitut kansainväliset veloitteet ja turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaan. Suomessa on selvästi käynyt ilmi monissa tutkimuksissa, että eri syistä heikossa asemassa olevat työntekijäryhmät eivät pysty siviilioikeudellisten oikeuskeinojen avulla toteuttamaan oikeuksiaan. Näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta on perusteltavissa, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojele edellyttää vakavan alipalkkauksen kriminalisointia. Lisäksi on tietenkin otettava huomioon, että tällainen kriminalisointi myös vähentäisi epäterveellistä taloudellista kilpailua.¹⁰

3. Vakavan alipalkkauksen kriminalisointiin liittyvät ongelmat

Oikeusministeriön selvityksessä tuodaan esille, että alipalkkausta on arvioitava rakenteellisena kysymyksenä. Suomeen on pesiytynyt työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli.

Vakavan alipalkkauksen kriminalisointia ei kuitenkaan ole esitetty ja perusteluna ja keskeisenä ongelmana on pidetty sitä, että vähimmäispalkasta ei ole säädetty lailla, mitä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttäisi.

Vaatimusta yleisen vähimmäispalkan kirjaamisesta lakiin ei kuitenkaan nähdäkseen voida pitää laillisuusperiaatteen kannalta välttämättömänä.

Ensinnäkin lakiin kirjatun vähimmäispalkan alittava palkka ei voisi olla ainut vakavaa alipalkkausta osoittava kriteeri. On työntekijäryhmiä, joiden osalta voi olla kysymys vakavasta alipalkkauksesta siitä huolimatta, että maksettava tuntipalkka on täsmällisesti vähimmäispalkan tasoinen. Alipalkkaus voi muodostua maksamattomista ylitoista, sunnuntaikorvauksista, työmatkakorvauksista, majoitusmaksuista tms. Lisäksi haavoittuvassa asemassa voivat myös olla ammattityöntekijät, joiden työehtosopimusten mukainen vähimmäispalkka selvästi ylittää mahdollisen lakiin kirjatun yleisen vähimmäispalkan.

Toiseksi Suomen lainsäädännössä on varsin tarkasti kirjattu, miten työntekijöiden vähimmäispalkka määräytyy. Työehtosopimusjärjestelmän piirissä olevat työntekijät saavat työehtosopimuksen mukaista palkkaa työehtosopimuslain mukaisesti. Järjestäytymättömät työnantajat ovat työsopimuslain 2:7:n mukaan velvollisia maksamaan palkkaa yleissitovan työehtosopimuksen määräysten mukaan. Samoin ns. lähetetyn työntekijän ulkomainen työnantaja on velvollinen maksamaan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Työnantaja on lain mukaan velvollinen maksamaan tavanomaisen ja kohtuullisen palkan (työsopimuslaki 2:12), jos työnantaja poikkeuksellisesti ei ole velvollinen noudattamaan minkään työehtosopimuksen määräystä eikä palkasta ole sovittu. Myös vakavaa alipalkkausta tarkoittavaa työsopimuksen palkan ehtoa on mitättömänä soviteltavissa työsopimuslain mukaan (työsopimuslaki 10:2).

¹⁰ Ks. OM 2023:19 s. 93.

Suomen lainsäädäntö sisältää näin ollen kiistattomasti varsin kattavan lainsäädännöllisen kohtuullista palkkaa edellyttävän vaatimuksen. Vähimmäispalkan vahvistaminen laissa johtaisi ehkä joissakin tapauksissa siihen, että alipalkkaus olisi helposti osoitettavissa, mutta se ei olisi mikään yleisratkaisu ja saattaisi päinvastoin johtaa vaikeuksiin toteuttaa työntekijän oikeuksia silloin, kun työnantaja muodollisesti maksaa vähimmäispalkanormin mukaista palkkaa, mutta kyse silti voisi olla vakavasta alipalkkauksesta.

Alipalkkauksen kriminalisointia on kirjallisuudessa pidetty haastavana rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen kannalta. *Minna Kimpaanpää* on kuitenkin tuoreessa artikkelissaan katsonut, että ”ehkä suomalaisen lainsäätäjän olisikin syytä..... tunnustaa se, että tietty yleisluonteisuus, avoimuus ja tulkinnanvaraisuus ovat väistämättömiä myös rikosoikeudellisessa sääntelyssä.”¹¹ Tämä näkemys näyttäisi soveltuvan hyvin myös alipalkkauksen kriminalisointiin.

Esillä olevaa taustaa vasten en pidä vähimmäispalkkasääntelyn aikaansaamista vakavan alipalkkauksen kriminalisoinnin edellytyksenä. Kriminalisoinnin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus voidaan täyttää myös ilman vähimmäispalkkasääntelyä.

En myöskään pidä realistisena riskinä, että vakavan alipalkkauksen yleinen kriminalisointi voisi kaventaa ihmiskaupan, törkeän kiskonnan ja kiskonnantapaisen työ syrjinnän soveltamisalaa.¹² Monet tekijät viittaavat siihen, että jo tällä hetkellä suuri määrä palkkakiskonnan tunnusmerkistön täyttävistä teoista jää eri syistä rankaisematta. Vakavan alipalkkauksen kriminalisoinnilla saattaisi olla ennakoestävä vaikutus erityisesti niihin toimijoihin, joille alipalkkaus on suunnitelmallinen liiketoimintamalli.

4. Alipalkkaus vai palkkausvarkaus?

Oikeusministeriön työryhmä viittaa siihen, että on tietty epäsuhta siinä, että työntekijän työnantajan omaisuuteen kohdistuva näpistys on kriminalisoitu, mutta työnantajan työntekijän palkkaan kohdistuvaa omavaltaista ja lain vastaista tahallista anastamista ei ole kriminalisoitu.¹³ Mietinnössä viitataan myös Norjan uuteen lainsäädäntöön, jossa on kriminalisoitu palkkavarkaus ja törkeä palkkavarkaus.¹⁴ Norjan esimerkki on erityisen merkittävä kriminaalipoliittisen laillisuusperiaatteen kannalta. Norjan lainsäädäntö ei sisällä vähimmäispalkkaa koskevaa sääntelyä, vaan Norjassa palkkoja määritellään ensisijaisesti työehtosopimusjärjestelmän avulla, osittain myös

¹¹ Kimpaanpää, Minna, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikossäännösten täsmällisyys – Kuinka yksityiskohtaisia rikossäännösten tulee olla? Lakimies 7-8/2025. s. 1205.

¹² Ks. OM 2023:19 s. 97 ja 99.

¹³ OM 2023:19. S. 89.

¹⁴ Ks. Norjan vuoden 2021 tehdyt muutokset (Norjan arbejdsmiljøloven § 395 ja 396).

yleissitovuusjärjestelmän kautta. Norjassa sääntelyn lähtökohdat ja ympäristö ovat hyvin samanlaisia kuin Suomessa.

Norjan palkkavarkauden käsite edellyttää, että henkilö kohtuuttomin perustein ja tahallisesti oman tai toisen hyödyksi laiminlyö velvollisuutta maksaa palkkaa, lomapalkkaa tai muita korvauksia, joihin työntekijä on oikeutettu sopimuksen tai lain mukaan.¹⁵ Rangaistus voi olla sakkoa tai vankeutta enimmillään kaksi vuotta. Törkeä palkkavarkaus voidaan rangaista kuuden vuoden vankeusrangaistuksella. Harkittaessa onko kyse törkeästä varkaudesta on kiinnitettävä huomiota siihen, onko kyse merkittävästä rahallisesta arvosta, onko rikos järjestelmällinen ja organisoitu, onko se erityisen loukkaava tai yhteiskunnalle vahingollinen.

On huomattava, että kaikki virheelliset palkanmaksut, jotka johtuvat siitä, että työnantaja hyvässä uskossa tulkitsee työehtosopimuksia tai lainsäädäntöä virheellisesti jäävät tämän kriminalisoinnin ulkopuolelle. Myös sellaiset tilanteet, joissa työnantaja neuvotteluissa pyrkii vähentämään kustannuksia sopimalla erilaisista työjärjestelyistä, jopa lomautuksista, jää tällaisen palkkavarkauden ulkopuolelle.

Norjassa sekä työnantajien keskusjärjestö NHO että asianajajien etujärjestö toivat lainvalmistelun aikana esille huolen siitä, että sellaiset työnantajat, jotka hyvässä uskossa tulkitsevat lakia tai sopimuksia virheellisesti, joutuisivat rikosvastuuseen. Sen vuoksi Norjan lakiin lisättiin määrä ”otillbørligt” eli ”kohtuuttomin perustein”. Tämä tarkoittaa, että voi jopa olla tilanteita, jossa työnantaja tahallaan hyötymistarkoituksessa jättää palkan maksamatta, mutta ei tee sitä kohtuuttomin perustein. On ajateltavissa, että taloudellisissa vaikeuksissa oleva työnantaja joutuu valitsemaan, maksaako hän eräntymispäivänä alihankkijan laskun vaiko työntekijän palkan. Jos alihankkijan sopimukseen liittyy merkittävä viivästyssakko, työnantaja ehkä tahallisesti jättää työntekijän palkan maksamatta. Hän tekee sen tahallisesti ja tietoisesti, mutta ei kohtuuttomin perustein, koska tähän on muu peruste kuin pelkkä taloudellinen hyötymistarkoitus työntekijän kustannuksella. Tällaisessa tilanteessa työntekijä voi toteuttaa oikeutensa siviiliprosessissa, kyse ei siis olisi rikoksesta.

Etuna Norjan mallin mukaisessa rikossääntelyssä olisi kuitenkin se, että työntekijän selkeästi alisteisesta asemasta taikka syrjinnästä ei tarvitse erikseen esittää näyttöä, vaan tahallinen ja tarkoituksellinen palkan tai sen osan ”anastaminen” hyötymistarkoituksessa riittäisi osoittamaan, että rikos on tapahtunut.

¹⁵ Norjaksi säännös kuuluu: ”Den som utilbørlig og med forsett om en uberettiget vinning for seg selv eller andre misligholder plikt til å yte lønn, feriepenger eller annen godtgjøring som arbeidstaker har rett til etter avtale eller bestemmelse i lov eller forskrift, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.”

Suomeksi: ”Joka kohtuuttomin perustein ja tarkoituksenaan hankkia itselleen tai toiselle perusteetonta hyötyä laiminlyö maksaa työntekijälle palkkaa, lomapalkkaa tai muuta korvausta, johon hänellä on oikeus sopimuksen, lain tai asetuksen nojalla, on rangaistava sakolla tai vankeudella enintään kaksi vuotta.” (käännös tässä, NB).

5. Johtopäätös

Kuten oikeusministeriön työryhmä jo vuonna 2023 totesi Norjan palkkavarkaussäätö osoittaa, että alipalkkauksen kriminaalipoliittista arviointia voi lähestyä toisenlaisesta näkökulmasta kuin Suomessa on pitkään ajateltu.¹⁶ Alipalkkauksen käsittäminen varkauden kautta tavoittelee parempaa tasapainoa työntekijän ja työnantajan välille. Lisäksi se kytkee alipalkkausteon suoraan omaisuudensuojaan, mikä yleensä on ollut varsin vahva erityiskriminalisoinnin peruste.

Olen edellä pyrkinyt osoittamaan, että vakavan alipalkkauksen kriminalisoinnille Suomessa on olemassa paitsi työoikeudellisia ja sosiaalipoliittisia perusteita myös hyväksyttäviä kriminaalipoliittisia näkökohtia. Työperäisen hyväksikäytön sääntelyä kehitettäessä olisi tämän vuoksi syytä ilman viivytystä valmistella myös palkkavarkautta koskeva sääntely.

Helsingissä 2.2.2026

Niklas Bruun

Professori (emeritus), Hanken

¹⁶ OM 2023:19 s 95.