

HE 173/2022 vp
11.10.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Rikosuhripäivystyksen (RIKU) lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

Rikosuhripäivystys kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Asiakkaanamme on tällä hetkellä noin 900 ihmiskaupan tai sen kaltaisen hyväksikäytön uhriksi joutunutta henkilöä, joista arviolta noin 700 on hyväksikäytetty työssään Suomessa ja keskitymmekin lausunnossa erityisesti vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin aseman parantamiseksi suunniteltuihin muutoksiin palkkaturvalaissa.

Työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneiden asiakkaittemme oikeusturvassa ja etenkin mahdollisuudessa käytännössä saada korvauksia esimerkiksi maksamattomista palkoista on näkemyksemme mukaan nykytilanteessa suuria haasteita. Yleisesti ottaen pidämmekin tavoitetta työperäisen hyväksikäytön uhrin aseman parantamisesta hyvänä ja tarpeellisenä ja erityisesti palkkaturvan maksaminen rikostuomion perusteella voi mahdollisesti parantaa usean asiakkaamme oikeusturvaa sekä mahdollisuutta saada heille määrättyjä korvauksia edes osittain. Näemme kuitenkin lakimuutoksessa myös haasteita etenkin liittyen lain soveltamiseen käytännön tilanteissa.

Palkkaturvan maksaminen rikostuomion perusteella

Yksi suurimmista työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeusturvaan liittyvistä haasteista on korvausten saaminen, vaikka uhrille olisi määrätty rikostuomiolla mittavatkin korvaukset. Työperäisen hyväksikäytön uhrille määrättävät korvaukset muodostuvat pääosin palkkasaatavista. Työnantaja on usein rikosprosessin alkaessa maksukykyinen, mutta maksukyvyttömyys syntyy myöhemmin silloin, kun työperäistä hyväksikäyttöä koskevan tutkinnan aikana paljastuu myös verorikollisuutta tai kun työnantaja hankkiutuu tahallisesti eroon omaisuudestaan. Mikäli rikostuomio tulee ihmiskaupasta, joka on vapauteen kohdistuva rikos, voi uhri yleensä saada osan oikeuden määräämistä korvauksista, mukaan lukien palkkasaatavista, Valtiokonttorilta, vaikka työnantaja todettaisiin maksukyvyttömäksi eikä korvauksia täten saisi perittyä suoraan työnantajataholta. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole silloin, kun tuomio annetaan esimerkiksi kiskonta- tai työsyryntärikoksesta (ml. törkeä kiskonta tai kiskonnantapainen työsyryntä). Tästä syystä asiakkaillemme, joille oikeus on määrännyt kymmenien tai jopa satojen tuhansien korvaukset, ei välttämättä käytännössä makseta korvauksia lähes lainkaan.

Se, että työperäisen hyväksikäytön uhri ei usein tosiasiallisesti saa korvauksia, vaikka hänelle niitä olisi määrätty maksettavaksi tuomiolla, on vakava ongelma uhrin oikeusturvan kannalta ja ongelman korjaaminen voisi osaltaan vähentää hyväksikäyttöä ja tehostaa hyväksikäytön ilmituloa lisäämällä uhrien motivaatiota kertoa hyväksikäytöstä viranomaisille.

Vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevassa pykälässä 5 a § todetaan, että lain 5 §:ssä säädetty määräaika ei estä palkkaturvan maksamista, jos työnantaja tai tämän edustaja on syyllistynyt rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä, 36 luvun 6 tai 7 §:ssä taikka 47 luvun 3 tai 3 a §:ssä säädettyyn rikokseen työntekijään nähden ja palkkaturvana haetaan rikostuomiolla maksettavaksi tuomittuja työsuhteesta johtuvia saatavia tai niihin perustuvaa rikosvahingonkorvausta.

Lakimuutos parantaisi näkemyksemme mukaan vakavan hyväksikäytön uhrin asemaa myös käytännössä, kun palkkasaatavia voisi edes palkkaturvan 19 000 euron maksimimäärään saakka hakea maksettavaksi palkkaturvana myös kiskonta- tai työsyryntärikostuomion perusteella tilanteessa, jossa työnantaja on rikosprosessin kuluessa todettu maksukyvyttömäksi eikä korvauksia saa häneltä enää perittyä. Hallituksen esityksen sivulla 20 todetaan harhaanjohtavasti, että työsuhdesaatavat saattavat vanheta rikosprosessin aikana, koska ne vanhentuvat pääosin 2 vuodessa mikäli vanhentumislain 7 §:n 3 momentti ei niihin sovellu. Rikostuomiossa adheesioperiaatteen mukaisesti maksettavaksi määrättävien siviilioikeudellisten palkkasaatavien vanhenemisaika on sidoksissa syyteoikeuden vanhenemiseen. Velan vanhentumisesta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan rikoksesta johtuvaa velkaa ei katsota tämän tai muun lain nojalla vanhentuneeksi niin kauan kun rikosasiassa voidaan nostaa syyte tai kun rikosasian käsittely on vireillä tuomioistuimessa. Kyseinen säännös tarkoittaa sitä, että mikäli syyte rikoksesta on nostettu ennen syyteoikeuden vanhenemista, eivät myöskään rikostuomion yhteydessä määrättävät palkkasaatavat voi vanheta rikosprosessin aikana. Kyseinen lause saattaakin johtaa epäselvyyksiin lain soveltamisessa, minkä vuoksi esitämme sen poistamista.

Palkkaturvan hakemisen määräajan pidentäminen työperäisen hyväksikäytön uhrin osalta

Pidämme hyvänä myös esitystä siitä, että vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin kohdalla voitaisiin poiketa tavallisesta kolmen kuukauden hakuajasta, pidentäen sitä 18 kuukauteen.

Rikosuhripäivystys kiinnittää kuitenkin huomiota hallituksen esityksen sivulla 21 esitettyyn toteamukseen ”Palkkaturvan hakuaikaa 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa on myös perusteltua rajoittaa, koska palkkaturva-asia tulisi saada käsiteltyä ennen työ sopimuslain mukaisen kahden vuoden vanhentumisajan päättymistä. Palkkaturvana ei voida maksaa työ sopimuslain tai muun työoikeudellisen lain perusteella vanhentuneita työsuhdesaatavia.” Koska ko. kohdassa puhutaan palkkaturva-asian käsittelystä kahden vuoden vanhenemisajan puitteissa, antaa se kuvan siitä viranomaisen viivästys hakemuksen käsittelystä voi koitua hakijan vahingoksi, mitä ei missään määrin voi pitää hyväksyttävänä. Näkemyksemme mukaan vanhenemisaika katkeaa palkkaturvahakemuksen jättämisellä, koska tieto hakemuksesta menee myös työnantajalle (Laki velan vanhentumisesta 10 §:n 1 momentin 3 kohta). Tämä asia olisi selvyiden vuoksi hyvä todeta myös hallituksen esityksessä.

Lisäksi kannamme huolta siitä, miten määräajan pidentämiseen oikeuttava hyväksikäyttö voidaan selvittää ja todeta palkkaturvaviranomaisen toimesta. Hallituksen esityksen sivulla 21 todetaan, että pelkkä palkkojen maksamatta jättäminen ei vielä luo perustetta epäillä vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä, vaan lisäksi työntekijän tulee olla joutunut esimerkiksi vapaudenriiston, väkivallan, uhkailun, velkavankeuden, erehdyttämisen, painostamisen, eristämisen tai henkilökohtaisten asiakirjojen takavarikoinnin kohteeksi.

Huomautamme, että edellä mainitut seikat viittaavat ihmiskauppaan tai törkeään ihmiskauppaan, jotka ovat vakavia vapauteen kohdistuvia rikoksia, joiden tunnusmerkistöjen täyttymisen ja näytön riittävyyden arviointiin liittyy tutkimustenkin mukaan haasteita jopa tuomioistuimissa. Pidämmekin epätodennäköisenä, että tällaista toimintaa voitaisiin todeta hallinnollisessa menettelyssä, kun vastaavia määritteitä sisältävien muiden lakipykälien tulkinta ei ole selvää edes tuomioistuimille, eikä vakiintunutta oikeuskäytäntöäkään ole vielä ehtinyt syntyä. Esimerkiksi kiskonnantapaista työsyryntää voi pitää jo vakavana rikoksena, mutta senkään tunnusmerkistön täyttymiskynnys ei vaadi edellä mainittujen seikkojen kaltaista kontrollia tai väkivaltaa.

Samalla HE:n sivulla todetaan lisäksi, että rikostuomioihin liittymättömien palkkaturvahakemusten osalta vakavasta työperäisestä hyväksikäytöstä tulisi olla myös muuta selvitystä kuin palkkaturvan hakijan oma selvitys. Esimerkkeinä tällaisista selvityksistä mainitaan työsuojeluviranomaisen tarkastuspöytäkirjat, Maahanmuuttoviranomaisen havainnot tai poliisin esitutkintapöytäkirjat. Huomautamme, että työsuojeluviranomaisen tarkastushavainnot perustuvat edellä mainittujen seikkojen osalta lähes poikkeuksetta työntekijöiden tarkastuksen aikana työsuojeluviranomaiselle antamaan tietoon. Poliisin esitutkinnat valmistuvat harvoin 18 kuukauden sisään työsuhteen loppumisesta ja niihin liittyvät pöytäkirjat ja esimerkiksi kuulustelukertomukset ovat salaisia esitutkinnan ollessa käynnissä, eikä asianomistajalla ole niihin esitutkinnan aikana mahdollisuutta tutustua edes itse, saati toimittaa niitä palkkaturvahakemuksensa liitteeksi. Myös maahanmuuttoviranomaisen havainnot liittyen edellä mainitun kaltaisiin seikkoihin perustuvat hakijan / mahdollisen uhrin omaan kertomukseen ja maahanmuuttoviranomaiselle toimittamaan tietoon. Täten pidämme epäselvänä sitä, miksi hakijan itsensä toimittama selvitys palkkaturvaviranomaiselle ei ole riittävä, vaan hänen pitäisi toimittaa palkkaturvaviranomaisen arvioitavaksi muiden viranomaisten asiakirjoja, jotka kuitenkin perustuvat lähtökohtaisesti hänen omaan kertomukseensa. Vuonna 2021 voimaan tulleiden työperäisen hyväksikäytön uhria koskevien ulkomaalaislain uudistusten yhteydessä pohdittiin myös tapoja todeta työperäistä hyväksikäyttöä ja päädyttiin siihen, että hakijan oma, uskottava kertomus on riittävä.

Esitämme, että hakijan suoraan palkkaturvaviranomaiselle antamaa selvitystä tulisi pitää riittävänä. Lisäksi esitämme edellä mainitun vakavan työperäisen hyväksikäytön kriteeristön muokkaamista niin, että vakavana työperäisenä hyväksikäyttönä pidettäisiin ainakin myös työntekijän syrjintää taikka tämän riippuvaisen aseman, turvattoman tilan, ajattelemattomuuden tai tietämättömyyden hyväksikäyttöä ja hallituksen esitykseen kirjataan näiden seikkojen käytännön ilmenemismuotoja, kuten ylipitkät työpäivät ilman TES:n mukaista korvausta, palkan maksaminen vain osasta työtunteja, vaatimukset palkan tai sen osan palauttamisesta taikka kynnyksrahojen tai rekrytointimaksujen periminen. Ehdotamme lisäksi, että palkkaturvaviranomainen voi tarvittaessa konsultoida kyseisten seikkojen täyttymisen arvioimiseksi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita ja että arvioita tekeville viranomaisille taataan tarvittava koulutus.

On oletettavaa, että edellä mainitun kaltaisen arvion tekeminen pidentää palkkaturvahakemuksen käsittelyaikoja huomattavasti, mikä tulee huomioida HE:n käsittelyaikojen lyhentämistä koskevassa osiossa. Lisäksi on syytä selvittää, miten palkkaturvaviranomainen toimii tilanteessa, jossa hakija on ensin hakenut palkkaturvaa ehdotetun 5 a §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella ja saanut sitä kautta vain osan korvaussummasta, joka hänelle myöhemmin määrätään kokonaisuudessaan maksettavaksi samaa tapausta koskevassa rikostuomiossa, jolloin hänellä on oikeus hakea palkkaturvaa 5 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.

Mahdollisuus poiketa hakuajasta 5 a §:n 1 momentin 2 kohdassa rajataan esityksessä yhteen työsuhteeseen hakijaa kohden. Tämä vaikuttaa perustuvan olettamaan, että hyväksikäyttö johtuisi työntekijän tietämättömyydestä, jonka oletetaan korjaantuneen yhden huonon kokemuksen jälkeen. Valitettavasti on hyvin yleistä, että samaa henkilöä hyväksikäytetään monta kertaa nimenomaan siitä syystä, että hän on haavoittuvaisessa asemassa, johon liittyy ahdinko, työnantajasta riippuvainen ja alistainen asema sekä turvaton tila ja joka johtaa siihen, että hänellä ei ole mahdollisuuksia puolustaa oikeuksiaan työmarkkinoilla. Useimmiten siis työntekijä ymmärtää, että häntä hyväksikäytetään, mutta ei syystä tai toisesta näe varteenotettavaa vaihtoehtoa hyväksikäytöstä irtaantumiselle. Olettamalla, että yhden palkkaturvaproessin seurauksena työntekijän tulisi olla sellaisessa asemassa, jossa hän voisi suojata itseään tulevalta hyväksikäytöltä, asetetaan haavoittuvassa asemassa olevalle työntekijälle kohtuuton vastuu sen sijaan, että tilanteesta vastuutettaisiin työnantajaa ja työntekijöitä hyväksikäyttävälle työnantajalle määrättäisiin riittävät sanktiot. HE:n lausuntopalautetta koskevassa osiossa tuodaan esille, että rajausta yhteen kertaan perustuu pyrkimykseen estää väärinkäytöksiä. Esityksessä ei kuitenkaan eritellä, millä tavalla työntekijä voisi väärin käyttää kyseistä poikkeusta, etenkin ottaen huomioon vaatimuksen viranomaiselle toimitettavasta laajahkosta selvityksestä.

On myös epäselvää, miten palkkaturvaviranomainen toimisi tilanteessa, jossa samalla työntekijällä olisi samanaikaisesti vireillä useampi määräajan pidentämistä koskeva palkkaturvahakemus, esimerkiksi koskien useaa lyhyempää työsuhdetta tai useaa rikosprosessissa käsiteltävää asiaa.

Muut huomiot

Hallituksen esityksen sivulla 11 arvioidaan, että palkkaturvan enimmäismäärän korottaminen ei ole perusteltua, koska tällä hetkellä enimmäismäärän täyttymisen vuoksi palkkaturvana haettuja saatavia hylätään vähän. Pyydämme huomioimaan, että tulevien vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevien, etenkin rikos tuomioon perustuvien palkkaturvahakemusten osalta tämä ei oletettavasti tule pitämään paikkaansa ja esitämme, että enimmäismäärää nostetaan vähintään 50 000 euroon ainakin vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevien tapausten osalta.

Pidämme ongelmallisena myös sitä, ettei esityksessä ole käsitelty ollenkaan ns. kevytyrittäjäksi tietämättään rekisteröityjen työntekijöiden aseman parantamista esimerkiksi huomioimalla toimivaltaisen viranomaisen tekemiä arvioita työsuhteen tunnusmerkistön täyttymisestä, mikä on olennaista 5 a §:n 1 momentin 2 kohdan osalta. Rikosuhripäivystyksen asiakkaat ovat saaneet kielteisiä palkkaturvapäätöksiä tapauksissa, joissa he uskoivat perustellusti olevansa työsuhteessa, mutta työnantaja oli heidän tietämättään rekisteröinyt heidät kevytyrittäjiksi. Näin siitä huolimatta, että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastaja oli todennut asiakirjojen ja muiden tarkastushavaintojensa perusteella laaditussa tarkastusraportissaan heidän olleen tosiasiallisesti työsuhteessa.

Hallituksen esityksessä käsitellään palkkaturvaviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamista rakennus- ja telakkatyömaan pääasiallista määräysvaltaa käyttävään tahoon tai muuhun päätoteuttajaan. Tätä perustellaan sillä, että harmaata taloutta esiintyy erityisesti rakennusosalalla ja telakoilla ja sillä, että urakkaketjutus on yleistä näillä aloilla. Rikosuhripäivystys huomauttaa, että on myös muita aloja, joilla alihankintaketjut ja hyväksikäyttö on tavallista, kuten esimerkiksi siivousala. Esityksessä tulisi näkemyksemme mukaan perustella, miksi kyseinen muutos toteutettaisiin vain rakennusalan ja telakoiden osalta eikä kaikissa tilanteissa, joihin liittyy alihankintaketjuja ja tiedonsaantitarvetta päätoimeksiantajalta, vaikka nykytilanteessa kyseinen tiedonsaantitarve koskisikin usein juuri rakennus- ja telakkatyömaita. Ylipäätään Rikosuhripäivystys pitää ongelmallisena pykälätasolle vietyjä tiukkoja alarajoituksia.

Sen sijaan pidämme erittäin hyvänä uudistuksena sitä, että palkkaturvakäytännössä olisi jatkossa huomioitava vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin kokonaistilanne ja syyt luvattomaan työskentelyyn ja harkittava tapauskohtaisesti, estääkö luvaton työskentely palkkaturvan maksamisen. Rikosuhripäivystyksen näkemyksen mukaan on vaikea nähdä, miten edellä kuvatuissa vakavissa työperäisissä hyväksikäyttötilanteissa voitaisiin katsoa, että työntekijän saatava perustuu sopimukseen tai järjestelyyn, joka on ilmeisesti tehty palkkaturvan saamiseksi (palkkaturvalaki 8 §:n 1 momentin 1 kohta). Lain esitöihin tulisi kirjata, että vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa voitaisiin vain erityisen painavin perustein katsoa, että luvaton työskentely olisi työntekijän osalta moitittavaa.

Pia Marttila

Koordinoiva erityisasiantuntija

Ihmiskaupan uhrien auttamistyö

Rikosuhripäivystys