

Suomen Pakolaisavun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työperäistä hyväksikäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

HE 21/2026 vp

Suomen Pakolaisapu ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Pakolaisapu työskentelee läheisesti maahanmuuttaneiden, pakolaistaustaisten ja työmarkkinoilla haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kanssa, ja näemme päivittäin, miten hyväksikäyttö heikentää ihmisten turvallisuutta, ihmisarvoa ja kotoutumisen edellytyksiä Suomessa. Pakolaisapu on jo usean vuoden ajan tukenut työperäisen hyväksikäytön uhreja ohjaamalla heidät oikean avun piiriin sekä tarjoamalla ennaltaehkäisevää, monikielistä tietoa työntekijöiden oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Työmme kautta olemme nähneet, kuinka syvästi työperäinen hyväksikäyttö vaikuttaa yksilöiden ja perheiden elämään, ja miten vaikeaa uhrien on käytännössä saada suojaa tai oikeutta.

Kokemuksemme perusteella nykyinen lainsäädäntö ei ole riittävästi suojellut työntekijöitä eikä luonut riittävää työperäistä hyväksikäyttöä ennaltaehkäisevää vaikutusta työnantajille. Olemme kohdanneet tapauksia, joissa sama työnantaja on voinut harjoittaa systemaattista ja pitkäkestoista usean työntekijän hyväksikäyttöä, vaikka viranomaisilla on ollut tietoa tilanteesta. Varhaisen puuttumisen mekanismit ja käytännön valvontakeinot ovat olleet riittämättömät estämään hyväksikäytön jatkumisen. Siksi esitetyt lainmuutokset ovat erittäin tärkeitä työntekijöiden oikeuksien ja niiden toteutumisen vahvistamiseksi. Samalla korostamme, että rikosoikeudellinen uudistus voi toimia vain lähtökohtana laajemmalle rakenteelliselle muutokselle. Käytännön asiakastyömme sekä käytettävissä oleva tilastotieto osoittavat, että vain pieni osa työperäistä hyväksikäyttöä koskevista tapauksista etenee esitutkintaan, syyteharkintaan tai tuomioistuimeen. Tämä viittaa rakenteellisiin ongelmiin rikosten tunnistamisessa, näyttökynnyksen soveltamisessa ja viranomaisten toimintakäytännöissä. Nykyjärjestelmä ei siten ainoastaan epäonnistu suojelemaan uhreja riittävästi, vaan osaltaan myös mahdollistaa hyväksikäytön jatkumisen ilman seuraamuksia.

Tarvittavat lakimuutokset

Pakolaisapu on viime vuosien aikana havainnut työnsä kautta selkeän kasvun työperäisen hyväksikäytön tapauksissa, ja vuonna 2025 havaitsimme ilmiön selkeää ja laaja-alaista lisääntymistä useilla toimialoilla, kuten siivous-, rakennus- ja ravintola-alalla sekä maataloudessa, logistiikassa ja kausityössä (kuten marjanpoiminnassa). Tapaukset eivät ole yksittäisiä poikkeuksia, vaan osoittavat ilmiön rakenteellista luonnetta. Työntekijät kohtaavat vakavaa alipalkkausta, maksamattomia ylityökorvauksia, liian pitkiä työpäiviä sekä pakottavia rekrytointikäytäntöjä mukaan lukien laittomien ”kynnysrahojen” perimistä työsuhteen tai oleskeluluvan sponsoroinniseksi.

Yhä useammin työntekijöitä ohjataan niin sanottuun kevytyrittäjyyteen tai yrittäjäasemaan tilanteissa, joissa työn tekeminen tosiasiallisesti täyttää työsuhteen tunnusmerkit. Kyse ei ole pelkästään tiedon puutteesta, vaan käytännöstä, jossa työsuhteinen työ järjestelmällisesti järjestetään yrittäjämuotoiseksi työnantajavelvoitteiden välttämiseksi. Tämä johtaa siihen, että työntekijä jää ilman työsuhteen suojaa, eikä häneen sovelleta työehtosopimuksia, vaikka työn tosiasiallinen luonne vastaa työsuhdetta. Ilmiö vääristää kilpailua työmarkkinoilla, heikentää työntekijöiden oikeuksien toteutumista ja rapauttaa järjestelmän uskottavuutta.

Maahanmuuttaneet työntekijät elävät jatkuvassa pelossa työsuhteen päättymisestä ja tästä seuraavasta riskistä menettää oleskelulupa. Tämä muodostaa merkittävän rakenteellisen esteen hyväksikäytöstä ilmoittamiselle ja käytännössä estää oikeussuojakeinojen käyttämisen. Kokemuksemme vastaavat myös viranomaisien ja asiantuntijatahojen laajempia yhdenmukaisia havaintoja. Työperäisen hyväksikäytön torjunnan keinot ovat hitaita, monimutkaisia ja riittämättömiä. Rangaistustaso on yhä matala suhteessa hyväksikäytöstä saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Tämä heikentää sääntelyn ennaltaehkäisevää vaikutusta. Monet tapaukset eivät etene esitutkintaan tai ne lopetetaan varhaisessa vaiheessa uhrien pelkojen, kielimuurien, oikeuksien heikon tuntemuksen tai korkean näytökyynnyksen vuoksi.

Tämänhetkinen oleskelulupajärjestelmä lisää haavoittuvuutta. Työntekijät saavat rajallisesti monikielistä, luotettavaa tietoa suomalaisesta työelämästä tai omista oikeuksistaan. Työnantajasta riippuvaisen oleskeluluvan kolmen kuukauden työpaikanvaihto aika asettaa työntekijät kohtuuttoman ahtaalle, jolloin hyväksikäytön ilmoittaminen vaikeutuu ja riippuvuus työnantajaan lisääntyy.

Viranomaisyhteistyö on edelleen pirstaleista. Työsuojelu, poliisi, Maahanmuuttovirasto, kunnat ja muut toimijat eivät aina jaa tietoa tehokkaasti tai toimi yhdenmukaisten käytäntöjen mukaan. Myös erityisosaamista ja kulttuurisensitiivistä työtettä kaivataan lisää etenkin poliisin ja syyttäjien osalta. Yhteenvetona voidaan todeta, että Suomen nykyiset rikosoikeudelliset ja hallinnolliset järjestelmät eivät kykene estämään, tunnistamaan tai käsittelemään työperäistä hyväksikäyttöä riittävän tehokkaasti. Esitys on siksi tarpeellinen, mutta ei yksin riittävä uudistus työperäisen hyväksikäytön poistamiseksi.

Pakolaisapu kannattaa kahta esitykseen kirjattua lainsäädäntöön tuotavaa uutta rikosnimikettä: kiskonta työelämässä ja törkeä kiskonta työelämässä. Nämä nimikkeet vastaavat mielestämme paremmin hyväksikäytön nykyisiä ilmenemismuotoja. Säännökset eivät edellytä syrjintämotiivin osoittamista, vaan huomio kohdistuu uhrin haavoittuvuuden, riippuvuuden, tietämättömyyden, väärinkäsitysten ja taloudellisen ahdingon hyväksikäyttöön. Rangaistusasteikko kovenee, ja törkeästä teosta voidaan tuomita jopa neljä vuotta vankeutta. Telekuuntelun salliminen törkeissä tapauksissa vahvistaa poliisin kykyä tutkia järjestäytyneitä ja peiteltyjä hyväksikäyttöverkostoja. Oikeushenkilön vastuun laajentaminen ja liiketoimintakiellon soveltamisen helpottaminen puuttuvat ilmiöihin, joissa hyväksikäyttö on sidoksissa yritysraakenteisiin.

Vaikka esitys sisältää merkittäviä myönteisiä uudistuksia, Pakolaisapu on huolissaan esimerkiksi rikosoikeuden ja käytännön välisestä kuilusta: vain harvat tapaukset etenevät syyteharkintaan tai tuomioistuimeen. Esitys ei myöskään sisällä selkeää ja suoraa palkkavarkauden kriminalisointia, vaikka alipalkkaus on yleisin hyväksikäytön muoto. Tämä jättää järjestelmään merkittävän aukon erityisesti tilanteissa, joissa hyväksikäyttö kohdistuu pieninä mutta toistuvina palkkaloukkauksina useisiin työntekijöihin. Ilman nimenomaista sääntelyä jää edelleen epäselväksi, milloin kyse on rikoksesta pelkän palkkariidan sijaan.

Työnantajasta riippuvainen oleskelulupa lisää merkittävästi työntekijän riippuvuutta muista ja heikentää hänen mahdollisuuksiaan aktiiviseen toimijuuteen ja hyväksikäyttöön puuttumiseen. Erityisesti nykyinen kolmen kuukauden työpaikanvaihto aika voi käytännössä ja hyvin konkreettisesti estää hyväksikäytön ilmoittamisen, koska työntekijä pelkää menettävänsä oleskeluoikeutensa ennen uuden työn löytymistä. Tämä tekee oikeuksiensa käyttämisestä monille työntekijöille tosiasiallisesti liian riskialtista ja luo näin rakenteellisen esteen hyväksikäytön esiin tuomiseen.

Pakolaisapu esittää myös huolensa hallinnollisten prosessien hitaudesta ja saavutettavuudesta. Uhrien on käytännössä hyvin vaikeaa saada tapauksensa oikeuskäsittelyyn erityisesti silloin, kun kyse on suhteellisen pienistä palkkasaatavista. Oikeudenkäyntikulut voivat ylittää vaadittavan summan, eikä työntekijällä usein ole tietoa, voimavaroja tai oikeudellista tukea asian viemiseksi.

eteenpäin. Tämä johtaa siihen, että moni uhri luopuu vaatimuksistaan, vaikka saatavat ja hyväksikäytön tunnusmerkit olisivat tosiasiallisesti osoitettavissa. Tämän lisäksi viranomaisten pirstaleinen yhteistyö vaikuttaa heikentävästi työntekijän asemaan. Työsuojeluviranomaiset, poliisi, Maahanmuuttovirasto, Verohallinto, kunnat, Kela ja TE-palvelut toimivat osin rinnakkaisissa prosesseissa ilman riittävän selkeitä ja velvoittavia rakenteita tiedonvaihdon ja koordinaatiolle. Tämä johtaa siihen, että hyväksikäyttöä koskeva kokonaiskuva jää hajanaiseksi ja tapaukset voivat jäädä ilman huomiota, vaikka eri viranomaisilla olisi hallussaan toisiaan täydentävää tietoa.

Esityksessä korostuvat vakavat ja yksittäiset teot, vaikka käytännössä hyväksikäyttö ilmenee usein pieninä mutta järjestelmällisinä rikkomuksina. Työnantaja voi esimerkiksi alipalkata useita työntekijöitä vähän kerrallaan, vaihtaa työntekijöitä koeajan aikana tai jättää lisät ja ylityökorvaukset maksamatta ilman, että yksittäinen tapaus näyttää ulospäin erityisen suurelta. Juuri tällaiset toistuvat loukkaukset muodostavat kuitenkin monilla aloilla hyväksikäytön todellisen ytimen.

Nykytilanteessa järjestelmä ei riittävästi poista hyväksikäytön taloudellista hyötyä. Työnantajalle voi olla käytännössä edullisempaa alipalkata työntekijä olettaen, että työntekijä ei vie asiaa eteenpäin, koska yksittäiset summat pysyvät suhteellisen pieninä ja seuraamukset jäävät vähäisiksi. Tällöin järjestelmä voi tosiasiallisesti kannustaa pienimuotoiseen mutta toistuvaan hyväksikäyttöön sen sijaan, että se tehokkaasti ehkäisisi sitä.

Suomen Pakolaisavun suositukset

Esitys vahvistaa rikosoikeudellista sääntelyä, mutta sen vaikuttavuus riippuu tulkintakäytännöistä, viranomaisten kapasiteetista ja sitä täydentävistä rakenteellisista uudistuksista. Pakolaisapu suosittaa seuraavien asioiden huomioimista:

1. **Väestörakenteen muutos ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus:** Suomen työmarkkinat ovat monimuotoistuneet, mutta sääntely ei kaikilta osin heijasta tätä muutosta. Hyväksikäytön uhrit ovat usein maahanmuuttaneita työntekijöitä, jotka eivät tunne suomalaisia työehtoja eivätkä oikeusturvakeinoja. Kielimuurit ja riippuvuussuhteet lisäävät haavoittuvuutta. Siksi on tärkeää, että viranomaisille laaditaan valtakunnalliset tulkintaohjeet, uhrien haavoittuvuudet (kielitaito, riippuvuus, tietämättömyys) tunnistetaan ja huomioidaan paremmin, työntekijöille annetaan monikielistä ja kohdennettua tietoa, viranomaisille järjestetään koulutusta monimuotoisen työelämän ilmiöistä ja soveltamisohjeisiin lisätään konkreettisia esimerkkejä hyväksikäytön tunnusmerkeistä.
2. **Varhaisen hallinnollisen puuttumisen vahvistaminen:** Jotta työperäisen hyväksikäytön tilanteita pystyttäisiin tunnistamaan paremmin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, Pakolaisapu suosittelee riittävien työsuojelun resurssien varmistamista ja vahvistamista, yllätystarkastusten mahdollistamista, hallinnollisten seuraamusten tehostamista sekä systemaattisten rikkomusmallien parempaa tunnistamista.
3. **Turvalliset ja toimivat poistumistiet hyväksikäytöstä:** Koska työnantajasta riippuvainen oleskelulupa heikentää työntekijän mahdollisuuksia vaikuttaa ja puuttua hyväksikäyttöön, Pakolaisapu suosittaa, että oleskelulupa turvataan hyväksikäyttötapauksen tutkinnan ajaksi, tuetaan nopeutettuja ja turvallisia työnantajavaihdoksia, varmistetaan oikeusavun, majoituksen ja toimeentulotuen saatavuus uhrille ja monikielistä tietoa tarjotaan jo oleskelulupavaiheessa.
4. **Velvoittava moniviranomaisyhteistyö:** Viranomaisten pirstaleisen yhteistyön parantamiseksi Pakolaisapu suosittaa pysyvän moniviranomaistoimielimen perustamista sekä yhteistyön tehostamista työsuojelun, poliisin, Maahanmuuttoviraston, Kelan, verohallinnon, TE-palvelujen ja järjestöjen välillä. Moniviranomaisyhteistyön tuloksena luotaisiin yhteisiä riskiarviointimalleja ja tiedonvaihtokäytäntöjä sekä tuotaisiin valtakunnallista yhdenmukaistamista lakien ja säännösten soveltamiseen.

5. **Palkkavarkauden kriminalisointi ja palkkasaatavien perinnän tehostaminen:** Esitys ei sisällä selkeää ja suoraa palkkavarkauden kriminalisointia, vaikka alipalkkaus on yleisin hyväksikäytön muoto. Työnantajat hyödyntävät nykyjärjestelmän aukkoja, ja hyväksikäyttö on mahdollista ilman merkittäviä seurauksia. Selkeämmät rikosnimikkeet ja ankarammat seuraamukset parantavat valvonnan vaikuttavuutta. Siksi Pakolaisapu suosittelee alipalkkauksen kriminalisointia, matalan kynnyksen palkkasaatavamenettelyn perustamista, jolloin viranomaisilla olisi mahdollisuus määrätä palkkoja maksettavaksi ilman oikeudenkäyntiä, sekä oikeusavun ja tulkkauspalvelujen vahvistamista. Norjan mallin tarkastelua alipalkkauksen rangaistavuudesta sekä oikeusavun ja tulkkauspalvelujen vahvistamista.
6. **Viranomaisten erityisosaamisen vahvistaminen;** Viranomaisten osaamista työperäisestä hyväksikäytöstä tulisi lisätä järjestämällä koulutusta poliisille, syyttäjille ja tarkastajille. Lisäksi on tärkeää parantaa näennäisyrittäjyyden ja alihankintaketjujen tunnistamista sekä riippuvuussuhteiden ja kielimuurien huomioimista arvioinnissa.
7. **Hyväksikäytön taloudellisen kannattavuuden poistaminen:** Koska nykyinen järjestelmä ei riittävästi poista hyväksikäytön taloudellista hyötyä, Pakolaisapu näkee tärkeänä, että määritellään sanktioita, jotka ylittävät hyväksikäytöstä saadun taloudellisen hyödyn, että oikeushenkilön vastuuta ja liiketoimintakieltoa sovelletaan aktiivisesti ja rangaistuksista päätettäessä tekojen toistuvuus ja uhrien lukumäärä huomioidaan.

Yhteenveto

Esitys muodostaa tärkeän rikosoikeudellisen perustan työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi. Esityksen vaikutukset riippuvat kuitenkin ratkaisevasti siitä, kuinka selkeästi tunnusmerkistö määritellään, kuinka johdonmukaisesti sitä sovelletaan ja kuinka hyvin se kytketään toimiviin hallinnollisiin ja menettelyllisiin mekanismeihin.

Kokemuksemme ja esitysluonnoksessa esitetyn tilastotiedon pohjalta voidaan todeta, että vain pieni osa hyväksikäyttötapauksista etenee syyteharkintaan tai tuomioistuimen käsittelyyn. Tämä osoittaa, että pelkkä rikosoikeudellinen kehittäminen ei ole riittävää. Tarvitaan myös toimia rikosten tunnistamiseksi, esitutinnan vahvistamiseksi ja uhrien tosiasiallisen oikeussuojan varmistamiseksi.

Nykyjärjestelmässä esiintyy myös ilmiö, jossa pienimuotoinen mutta toistuva hyväksikäyttö jää pimentoon. Alipalkkaus tai osittainen palkan maksamatta jättäminen voi käytännössä olla työnantajalle taloudellisesti kannattavaa: yksittäiset summat ovat pieniä, uhrien on vaikea viedä asioita eteenpäin ja sanktiot ovat vähäisiä. Tämä luo kannustinjärjestelmän, joka ylläpitää hyväksikäyttöä. Jotta sääntelyllä olisi todellista ennaltaehkäisevää vaikutusta, hyväksikäytön ei tule olla taloudellisesti kannattavaa. Tarvitaan selkeitä ja soveltamiskelpoisia rikossäännöksiä sekä matalan kynnyksen mekanismeja, joiden avulla uhrit voivat hakea oikeutta ja saada palkkasaatavansa.

Ilman näitä täsmennyksiä ja rakenteellisia ratkaisuja on merkittävä riski, että suuri osa työperäisen hyväksikäytön tapauksista jää jatkossakin ilman riittävää oikeussuojaa. Suomen Pakolaisapu suosittelee, että esitykseen sisällytetään ehdottamamme muutokset ennen sen etenemistä lainsäädäntöprosessissa, jotta uudistus voi aidosti vahvistaa työntekijöiden suojaa ja ehkäistä hyväksikäyttöä.