

20.3.2026

YVV/595/2026

Lakivaliokunta

lav@eduskunta.fi

HE 21/2026 vp; LA 4/2023 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työperäistä hyväksikäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sekä lakialoitteesta rikoslain 47 luvun muuttamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaporttoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana, sekä maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) ja ulkomaalaislaissa (301/2004).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää lakivaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuuluksi työperäistä hyväksikäyttöä koskevan sääntelyn muutoksista. Lausunto käsittelee pääosin hallituksen esitystä. Lopussa valtuutettu esittää huomionsa lakialoitteesta rikoslain 47 luvun muuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että lakivaliokunta kirjaa mietintöönsä, ettei lainsäädännön muutoksella ole tarkoitus kaventaa syrjinnän uhrien oikeussuojaa tai ihmiskaupparikoksen soveltamisalaa, sekä velvoitteen seurata muutosten vaikutuksia eri rikostunnusmerkistöjen soveltamiseen sekä uhrien oikeuksiin.

Yleistä esityksestä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin kannatettavana tavoitetta vahvistaa rikosvastuuta työvoiman hyväksikäytöstä. Ehdotettujen lainmuutosten tavoitteena on selkeyttää työperäisen hyväksikäytön rangaistavuuden edellytyksiä sekä kiristää väärinkäytöksistä määrättäviä rangaistuksia.

Työperäiselle hyväksikäytölle ei ole vakiintunutta ja tarkkarajaista oikeudellista määritelmää. Työperäistä hyväksikäyttöä koskevat säännökset ovat nykymuodossaan liukuma työsyrynnästä ja päätyen ihmiskauppaan, riippuen siitä millaiseen asemaan uhri on saatettu ja millaisia keinoja teossa on käytetty. Ääripäissä ovat vakava hyväksikäyttö ja yksittäiset palkkaa koskevat erimielisyydet, ja näiden väliin jää monentyyppistä hyväksikäyttöä. On tärkeää, että lainsäädännössä olevaa liukumaa vahvistetaan, eikä vahingossakaan heikennetä lisäämällä aukkokohtia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeellisena kiinnittää lakivaliokunnan huomion erityisesti hyväksikäytön uhrien tosiasiallisiin oikeuksiin pääsyyn. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa siitä, että ehdotettu sääntely saattaisi joissain tilanteissa heikentää syrjinnän uhrin oikeuksiin pääsyä.

On tärkeää nostaa ehdotuksesta esiin kaksi seikkaa, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia yksilön oikeuksiin pääsyyn ja jotka voivat tosiasiallisesti heikentää suojelun tasoa nykyisestä. Nämä ovat mahdolliset haasteet kiskonnantapaisen työsyrynnän poistuessa rikoslaista sekä törkeän kiskonnän ja ihmiskaupan välisen tunnusmerkistön läheisyydestä.

Työsyryntää koskevaa sääntelyä ei tule heikentää

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin kannatettavana tavoitetta vahvistaa rikosvastuuta työvoiman hyväksikäytöstä. Lakiesitys on tältä osin hyvin perusteltu. Samalla valtuutettu pitää valitettavana perusteluissa toistuvaa näkemystä syrjintään liittyvien tunnusmerkistötekijöiden vaikeudesta.

Työsyryntää koskeva sääntely muuttuisi esitettyjen lainsäädäntömuutosten myötä. Nykylainsäädännössä rikostunnusmerkistöt työsyrynnän eri muotoihin puuttumiseksi muodostavat loogisen jatkumon työsyrynnästä kiskonnantapaisen työsyrynnän kautta ihmiskaupparikoksiin. Valtuutettu ilmaiseekin huolensa, että työsyrynnällä ei esityksen mukaan olisi enää jatkossa törkeää tekemuotoa.

Kuten esityksessä todetaan, kiskonta työelämässä suojaa ennen muuta varallisuutta, siinä missä työsyrynnän suojelukohde on ensi sijassa yhdenvertaisuus.

Esityksen mukaan (s. 56) syrjintäperusteet eivät sellaisenaan soveltuisi pykälässä tarkoitetun hyväksikäytön (kiskonnan) keinoiksi. Ehdotetuilla muutoksilla ei esityksessä arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Yhtenä perusteluna esitetään, että työsyryjinnän tavallinen tekemuoto säilytettäisiin rikoslaissa.

Kiskonta työelämässä eroaisi petos- ja työsyryjintärikoksista tunnusmerkkiensä ja toisaalta kriminalisoinneilla suojeltavien oikeushyvien osalta. Samassa tekokokonaisuudessa voisi joissain tapauksissa toteutua sekä kiskonta työelämässä että petos tai työsyryjintä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että muutos ei saa vaikuttaa siten, että nykyisellään kiskonnantapaisten työsyryjinnän tunnusmerkistön täyttävä tapaus menisi jatkossa vain perusmuotoisena työsyryjintänä eteenpäin, jonka rangaistusmaksimi on neljä kertaa pienempi kuin mitä kiskonnantapaistessa työsyryjinnässä on. Tämä heikentäisi syrjintää kokevien oikeusturvaa.

Esityksen perusteluissa on todettu, että samassa tekokokonaisuudessa voisi joissain tapauksissa toteutua sekä kiskonta työelämässä että työsyryjintä. Jatkovalmistelussa on katsottu, että puuttuminen moitittavaan menettelyyn helpottuu ehdotuksen myötä, kun edellytys syrjintäelementin näyttämisestä ei enää olisi ankaramman rangaistuksen sisältävän rikossäännöksen soveltamisen edellytyksenä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kuitenkin, että jos tulevaisuudessa törkeän työsyryjinnän olisi täytettävä myös kiskontaa työelämässä koskevan tunnusmerkistö, käytännössä kynnys vakavien työsyryjintätapausten tuomitsemiseksi voisi nousta.

Esityksen mukaan syrjintäelementit voisivat tulla vaihtoehtoisesti huomioiduksi samassa tekokokonaisuudessa rangaistuksen koventamisperusteena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että syrjivien elementtien huomioon ottaminen koventamisperusteina ei ratkaise asiaa syrjinnän uhrin oikeuksiin pääsyn kannalta tehokkaalla tavalla, sillä henkilöllä ei ole oikeutta hyvitykseen kokemastaan syrjinnästä, jos syrjintää käsitellään vain koventamisperusteina, eikä syrjinnästä anneta tuomiota.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitääkin välttämättömänä, että lainsäätäjä varmistaa, että työelämässä syrjintää kokevien henkilöiden oikeussuoja ei heikkene.

Termivalinnoin kiskonnassa korostuu uhrin kärsimä taloudellinen vahinko. Epäsuhta ei ota huomioon muita oikeushyviä, mitä työsyryjinnän sääntelyllä suojataan eli ihmisarvon loukkaamista ja syrjinnästä aiheutuvaa kärsimystä ja vahinkoa, joka voi olla myös taloudellista, mutta laajempaa kuin vain sitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esiin huolen, että taloudellisen vahingon korostuminen ja terminologiset erot ovat omiaan eriyttämään työsyryjintää ja kiskontaa työelämässä toisistaan, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

Tunnusmerkistöjen rajanveto voi heikentää ihmiskaupan uhrien oikeuksiin pääsyä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä varmistaa, että uudet säännökset kiskonnasta ja törkeästä kiskonnasta työelämässä eivät kavenna ihmiskaupan soveltamisalaa. Hallituksen esityksen perusteluita on tarkennettu, mutta törkeän kiskonnasta ja ihmiskaupan rajanveto voi muodostua käytännössä vaikeaksi.

Esimerkiksi törkeän kiskonnasta kvalifiointikriteerin 3 mukaan teko on törkeä, jos rikoksentekijä käyttää häikäilemättömästi hyväksi toisen erityistä heikkoutta tai muuta turvatonta tilaa. Hallituksen esityksen mukaan ”häikäilemättömyys saattaisi ilmetä ehdotetussa 3 a §:ssä tarkoitetun hyväksi käyttämisen poikkeuksellisen keinä tapauksina. Myös tekijän häikäilemättömällä suhtautumisella rikoksen uhrin olisi merkitystä rikoksen törkeyttä punnittaessa. Häikäilemättömästä heikkouden tai turvattoman tilan hyväksi käyttämisestä olisi kysymys esimerkiksi silloin, kun rikoksentekijä laskelmoivasti ja keinoista piittaamatta hyväksikäyttää uhria tavalla, jota vastaan hän tietää uhrin olevan erityisen puolustuskyvytön. Esimerkkeinä tässä kohdassa tarkoitetuista rikoksen uhreista voidaan mainita kielitaidottomat, alaikäiset ja vammaiset, jos he henkilökohtaisten ominaisuuksiensa tai turvattoman asemansa vuoksi ovat joutuneet häikäilemättömän kiskonnasta kohteeksi.”

Lausuntopalautteessa tuotiin esiin tarve selkeälle rajanvedolle ihmiskauppasääntelyn ja tätä lievempien hyväksikäyttör rikosten välillä. Kvalifiointikriteerien ei tulisi olla päällekkäisiä ihmiskauppapykälässä yksilöityjen ihmiskaupan keinojen kanssa. Ehdotettua pykälämuotoilua ei ole muutettu, mutta perusteluihin on kuitenkin lisätty tarkentavia ja selventäviä esimerkkejä kvalifiointiperusteen sisällöstä sekä soveltamisharkinnassa huomioitavista tekijöistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää edelleen ongelmallisena törkeän kiskonnasta ankaroitamisperusteiden päällekkäisyyttä ihmiskaupan kanssa, huomioiden etenkin saman terminologian, kuten turvattoman tilan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää huolestuttavana, miten lapseen tai vammaiseen henkilöön kohdistuvaa häikäilemättömyyttä kiskontaa jatkossa arvioitaisiin.

Valtuutettu haluaa nostaa esiin vuonna 2014 ihmiskaupparaporttoijan tehtävässä antamansa kertomuksen eduskunnalle (K 19/2014 vp). Kertomuksessa käsiteltiin ihmiskauppaa ja paritusta koskevien säännösten soveltamisen haasteita, joka johtui säännösten tunnusmerkistöjen osittaisesta päällekkäisyydestä. Kertomuksen mukaan säännösten päällekkäisyys ei ollut johtanut lainvalintaan ihmiskauppasäännösten hyväksi, vaan päällekkäisyys näkyi ennen kaikkea paritusrikosten törkeysarvostelussa, moitittavuusarvioinnissa ja rangaistusten mittaamisessa. Ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä pidetään edelleen osin haastavana soveltaa

(esim. Koivukari et al., Ihmiskauppa ja sen lähirikokset: Säännösten soveltamiskäytäntö, VN Teas 2022:18).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan, että ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön koetut haasteet sekä esitetyn sääntelyn päällekkäisyys ihmiskaupan kanssa voivat johtaa siihen, että rikokset tulisivat ennemmin arvioiduksi (törkeänä) kiskontana työelämässä kuin ihmiskauppana. Tämä johtaisi ihmiskauppasäännöksen soveltamisalan kaventumiseen ja olisi ongelmallista uhrien oikeuksien toteutumiselle. Jos asiaa ei arvioida ihmiskauppana, se voi vaikeuttaa oikeusavun tai erikoistuneen avun ja tuen saamista sekä hankaloittaa ulkomaalaisen uhrin oleskeluolueiden turvaamista oikeuskäsittelyn ajan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää näin tärkeänä, että vaikka käsiteltävänä olevaa ehdotusta ei enää muutettaisi, on vähintään tarpeen, että muutosten vaikutuksia eri rikostunnusmerkistöjen soveltamiseen sekä uhrien oikeuksiin seurataan ja arvioidaan. Lisäksi valtuutettu esittää, lausunnossa mainituin perustein, että lakivaliokunta kirjaisi mietintöönsä, ettei lainsäädännön muutoksella ole tarkoitus kaventaa syrjinnän uhrien oikeussuojaa tai ihmiskaupparikoksen soveltamisalaa.

Lakialoite rikoslain 47 luvun muuttamisesta

Lakialoite alipalkkauksen kriminalisoinnista pohjaa huomioihin työperäisen hyväksikäytön yleistymisestä. Asiaa arvioidaan sopimusriidan, syrjinnän ja talousrikollisuuden näkökulmista rikosoikeudellisessa selvityksessä vakavaan alipalkkaukseen perustuvasta työntekijöiden hyväksikäytöstä ja siihen reagoinnista (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:19). Hyväksikäyttö kohdistuu usein työntekijöihin, jotka eivät tunne oikeuksiaan tai arastelevat kysyä niiden perään. Hyväksikäytön uhreina ovat yleensä ulkomaalaiset työntekijät, mutta myös muut heikossa työmarkkina-asemassa olevat, ml. nuoret ja vammaiset henkilöt. Lainsäädännön tulee turvata henkilöiden oikeussuojaa ja oikeuksiin pääsyä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että työvoiman hyväksikäytön eri muotoihin puuttumiseksi ja sen kohteeksi joutuneiden oikeuksien turvaamiseksi tarvitaan laajaa keinovalikoimaa. Kriminalisointien lisäksi tarvitaan poliisin, syyttäjien sekä työsuojeluviranomaisten resurssien turvaamista ja kohdentamista nimenomaisesti työvoiman hyväksikäytön kitkemiseen. Sen lisäksi pitäisi varmistaa, että viranomaisilla on riittävästi osaamista ja erikoistumista juuri työvoiman ja ihmisten hyväksikäytön tunnistamiseen. Lakialoitteessa on nostettu esiin edellä mainitun selvityksen suositus poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten asiantuntemuksen vahvistamisesta syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta sekä tähän liittyvästä lainsäädännöstä.

Muita huomioita

Nyt tehtävä lakimuutos on askel työperäisen hyväksikäytön rikosvastuun vahvistamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että sääntelyä vahvistetaan jatkossa niiltä osin, joihin tämä hallituksen esitys ei vastaa. Esimerkiksi vahvempaa vastausta tarvitaan vale- tai näennäisyrittäjäyysilmiöön, jossa henkilön ja työnantajan välinen oikeussuhde tosiasialla täyttää työsuhteen tunnusmerkistön, mutta hänen kanssaan on solmittu toimeksiantosopimus, usein henkilön tietämättömyyttä tai ymmärtämättömyyttä hyödyntäen. Työperäisen hyväksikäytön torjunnassa tulee huomioida hyväksikäytön uudet muodot, joilla saatetaan pyrkiä kiertämään hyväksikäytön vastaista sääntelyä tai valvontaa.

Hallituksen esityksessä tuodaan myös esiin, miten työperäinen hyväksikäyttö ei monista syistä johtuen aina tule viranomaisten tai muiden tahojen tietoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lainsäädännön kehityksen on oltava johdonmukaista. Ulkomaalaislakiin tehdyt ulkomaalaisten oikeuksien heikennykset, kuten niin sanottu kolmen kuukauden sääntö, vaikeuttavat työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan ennaltaehkäisyä sekä uhrien tunnistamista ja auttamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Rainer Hiltunen

Erityisasiantuntija Anni Valovirta

