

Prof. Sakari Melander
27.3.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 21/2026 vp** eduskunnalle työperäistä hyväksikäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia (39/1889), liiketoimintakiellosta annettua lakia (1059/1985), pakkokeinolakia (806/2011) sekä eräitä muita lakeja. Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettu kiskonnantapaista työsyryntää koskeva säännös korvattaisiin kiskontaa työelämässä koskevalla säännöksellä. Lukuun lisättäisiin myös kiskontaa työelämässä koskeva törkeä tekemuoto. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ulotettaisiin koskemaan sanottuja rikoksia, minkä lisäksi niistä tuomittu voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon.

HE:n 21/2026 vp käsittelyyn on yhdistetty lakialoite (LA) 4/2023 vp, jossa ehdotetaan alipalkkausta koskevan rikossäännöksen sisällyttämistä rikoslain työrikoksia koskevaan 47 lukuun.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotetun sääntelyn tavoite ja sen hyväksyttävyys sekä ehdotuksessa omaksutun sääntelyratkaisun perusteet

1. Esityksen (s. 37) mukaan siinä ehdotettujen muutosten tavoitteena on selkeyttää työperäisen hyväksikäytön rangaistavuuden edellytyksiä sekä kiristää väärinkäytöksistä määrättäviä rangaistuksia. Muutoksilla esityksen mukaan vahvistettaisiin heikomman osapuolen suojelua kohtuuttomilta oikeustoimilta, omaisuuden suojaa sekä oikeutta hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä.

2. Voimassa oleva rikosoikeudellinen työperäistä hyväksikäyttöä koskeva sääntely muodostaa verraten monimutkaisen kokonaisuuden, koska tällaiseen toimintaan voidaan soveltaa useita rikoslain säännöksiä. Voimassa olevan rikoslain sääntely työperäisen hyväksikäytön suhteen on jossain määrin sekavaa ja sovellettavaksi voivat tulla useat rikossäännökset. Esityksessä (s. 30–37) on sinänsä hyvätasoisesti käsitelty nykysääntelyä koskevia ongelmia ja sitä, että useat soveltamisalaltaan erilaiset ja erilaisia soveltamisedellytyksiä sisältävät rikosoikeudelliset säännökset voivat tulla työperäisen hyväksikäytön suhteen nykyisin sovellettavaksi. Erityisesti voidaan lisäksi mainita, että voimassa oleva rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä tarkoitettu kiskonnantapaista työsyryntää koskeva säännös on valmisteltu vuonna 2003 tuolloisen ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä eikä säännöstä tuossa yhteydessä ainakaan nimenomaisesti tarkoitettu niin sanotuksi ihmiskaupan lähirikokseksi, jollaiseksi se on sittemmin osin muodostunut. Samassa yhteydessä katsottiin, että kiskonnantapainen työsyryntä olisi toissijainen rikoslain 36 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun törkeään kiskontaan nähden, mutta ensisijainen rikoslain 36 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun kiskontaan nähden (HE 151/2003 vp, s. 17/I). Edellä todettu osoittaa nykysääntelyn epä johdonmukaisuutta ja sitä, että voimassa oleva sääntely sisältää päällekkäisyyksiä ja eri säännökset osin samoja tunnusmerkistökiteijöitä.

3. Esityksessä tavoitteita voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävinä. Erityisesti työperäistä hyväksikäyttöä koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn selkiyttämistä koskeva tavoite palvelee laajemmin rikosoikeudellisen lainsäädännön ennakoitavuutta ja näin toteuttaa perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tavoitteita.

4. Esityksen perusteluissa sen tavoitteenasetteluihin liittyvään lähestymistapaan voidaan sen sijaan kohdistaa myös tiettyä kritiikkiä. On sinänsä totta ja perusteltua, että ehdotetun sääntelyn suojelutavoitteet liittyvät heikommassa sopimusasemassa olevien henkilöiden suojeluun kytkeytyviin tavoitteisiin (HE, esim. s. 74). Esityksessä perustellaan ehdotettua rikosoikeudellista sääntelyä kuitenkin myös perustuslain 22 §:ssä tarkoitettulla perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuudella samoin kuin tietyillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuilla, joissa on ollut kysymys valtioon kohdistuneesta positiivisesta toimintavelvoitteesta sopimuksessa turvattujen oikeuksien suojaamiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 75) viitatus EIT:n ratkaisut koskevat kuitenkin varsin toisenlaista sääntely- ja asiayhteyttä. Ratkaisussa Özgür v. Turkki, 16.3.2000, oli lähinnä kysymys sananvapautta koskevan EIS 10 artiklan loukkauksesta samoin kuin ratkaisussa Manole ym. v. Moldova, 17.9.2009. Ylipäänsä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen samoin kuin EIS:n artiklasta seuraaviin positiivisiin toimintavelvoitteisiin tulisi vedota säästeliäästi rikosoikeudellisen lainsäädännön hyväksyttävyyttä puoltavina perusteina, jotta kysymys ei olisi perus- ja ihmisoikeuksien perusteluvaikutuksen ylitulkinnasta.

Kiskonta työelämässä

5. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 47 luvun 3 a §:n mukaan kiskonnasta työelämässä tuomittaisiin työnantaja tai tämän edustaja, joka käyttämällä hyväksi työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä palvelussuhteen yhteydessä hankkii tai edustaa itselleen tai toiselle taloudellista etua, joka on selvästi epäsuhteessa vastikkeeseen. Ehdotetun säännöksen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

6. Ehdotettua säännöstä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 11/2026 vp, 5 kohta, PeVL 7/ 2025 vp, 5 kohta, PeVL 20/2022 vp, 11 kohta, PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I).

7. Laillisuusperiaatteen sisältämän ennakoitavuusvaatimuksen sekä sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevan vaatimuksen kannalta jossain määrin ongelmalliseksi muodostuu ehdotetussa kiskontaa työelämässä koskevassa säännöksessä käytetty ilmaisu ”taloudellista tai muuta ahdinkoa”. Kysymys on avoimesta tunnusmerkistötekijästä, jollaisiin tulisi lähtökohtaisesti laillisuusperiaatteen kannalta suhtautua kielteisesti. Ilmaisua ”muu ahdinko” sinänsä selvennetään esityksen (s. 61) perusteluissa, jossa todetun mukaisesti kysymys voisi olla esimerkiksi sosiaaliin syihin, kuten kodittomuuteen, liittyvästä ahdingosta taikka sairaudesta johtuvan lääkkeiden tarpeen hyödyntämisestä. Ehdotettu sääntely toteuttaisi kuitenkin paremmin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia, jos sääntelyä pyrittäisiin ilmaisun ”muu ahdinko” suhteen täsmentämään.

8. Myöskään ehdotetussa säännöksessä käytetty ilmaisu ”taloudellista etua, joka on selvästi epäsuhteessa vastikkeeseen” ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Esityksessä (s. 66) ensinnäkin todetaan, että vastikkeiden välisen epäsuhtan selvyttä arvioitaisiin vastaavasti kuin rikoslain 36 luvun 6 §:ssä tarkoitettua kiskontaa vastaavassa säännöksessä. Tältä osin on huomattava, että kiskontaa koskevan säännöksen esitöissä epäsuhtan selvyttä on käsitelty yhdellä virkkeellä eikä epäsuhtan selvyyteen ole otettu niissä sisällöllisesti kantaa (HE 66/1988 vp, s. 139/I). Toiseksi esityksessäkin (s. 66) todetun mukaisesti sille, minkä suuruista epäsuhtaa rangaistavuus edellyttää, ei voida antaa erityisen selkeitä ohjeita. Esityksessä (s. 66–67) sinänsä suhteellisen perusteellisesti käsitellään niitä tekijöitä, joihin tulisi kiinnittää huomiota epäsuhtan selvyttä arvioitaessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että epäsuhtan selvyys määrittäisi ennen muuta tapauskohtaisesti, mitä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän ennakoitavuuden vaatimuksen kannalta.

9. Ehdotetussa säännöksessä käytettäisiin kiskontaa koskevaa rikoslain 36 luvun 6 §:ää vastaavasti ilmaisua ”hankkii tai edustaa itselleen tai toiselle taloudellista etua”. Ilmaisulla ”edustaa itselleen tai toiselle taloudellista etua” tarkoitetaan jostain edusta sopimista, vaikka etu ei välittömästi erääntyisikään suoritettavaksi (HE, s. 65; ks. myös HE 66/1988 vp, s. 139/I). Esityksessä (s. 55) tämän nykyisen yleiskielen kannalta vanhahtavan ilmaisun säilyttämistä on perusteltu sillä, että sanamuoto on kiskontaa koskevassa sääntelyssä vakiintunut ja on tämän vuoksi tulkinnan ja soveltamisen kannalta selkeä. Nähdäkseni ilmaisua voidaan kuitenkin pitää tästä huolimatta laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, koska rikosoikeudelliset säännökset tulisi lähtökohtaisesti muotoilla yleiskielisiä ilmaisuja käyttäen eikä vuonna 2026 käytettävässä yleiskielessä verraten usein kuule käytettävän ilmaisua ”edustan itselleni taloudellista etua”. Voidaan myös kysyä, mikä yleiskielinen merkityssisältö ilmaisulle ”edustaa itselleen tai toiselle taloudellista

etua” olisi annettava ilman esityksen perusteluissa todettua suppeaa lausumaa. Rikosoikeudellisesti laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä muotoilun muuttamista esimerkiksi muotoon ”hankkiakseen itselle tai toiselle taloudellista etua” olisi vakavasti syytä harkita, joskin kysymys olisi tällöin samalla korotettua tahallisuutta koskevan edellytyksen sisällyttämisestä ehdotettuun kiskontaa työelämässä koskevaan säännökseen. Toisaalta korotettua tahallisuutta koskeva tunnusmerkki merkitsee, että tavoitellun päämäärän ei tarvitse toteutua, jolloin sen merkityssisältö ainakin nähdäkseni pääosin vastaisi sitä merkityssisältöä, joka ilmaisulle ”edustaa itselle tai toiselle taloudellista etua” on käsiteltävänä olevassa esityksessä ja HE:ssä 66/1988 (s. 139/I) annettu.

10. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen sisältämä törkeää kiskontaa työelämässä koskeva 47 luvun 3 b § on asianmukaisesti muotoiltu. Ehdotetun säännöksen rangaistusasteikko vastaa rikoslaissa tavanomaisesti eri rikosten törkeissä tekemuodoissa käytettyä rangaistusasteikkoa, minkä vuoksi säännöksen ehdotettua rangaistusasteikkoa voidaan pitää myös oikeasuhtaisena.

11. Myös oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan ulottamista koskemaan kiskontaa työelämässä ja sen törkeää tekemuotoa voidaan esityksessä (esim. s. 77) todetuin perustein pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna. Myöskään liiketoimintakiellosta annetun lain muutosehdotuksen (2. lakiehdotus) suhteen ei ole huomautettavaa.

Ehdotettu pakkokeinolain muutos

12. Esityksessä ehdotetaan, että siinä rikoslain 47 luvun 3 b §:ään ehdotettu törkeä kiskonta työelämässä lisättäisiin pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi telekuuntelun perusterikokseksi (ehdotettu 13 kohta).

13. Telekuuntelu on pakkokeinona merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä suojatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Mainitusta perustuslain säännöksestä seuraa, että telekuuntelun perusterikosten on oltava yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Tällaisia ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5 ja PeVL 32/2013 vp, s. 3/I). Myös terrorismirikokset ovat tällaisia rikoksia (PeVL 11/2005 vp, s. 3/II).

14. Tältä osin on arvioitava, onko törkeä kiskonta työelämässä perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeessa tarkoitettu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava rikos. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja voidaan tältä osin (s. 79–80) kritisoida siitä, että niissä ei nimenomaisesti oteta kantaa siihen, voidaanko törkeää kiskontaa työelämässä perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen kannalta pitää yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena.

15. Voimassa olevassa pakkokeinolaissa törkeä kiskonta ja törkeä petos on mainittu telekuuntelun perusterikoksena ja niitä on näin pidetty yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavina

rikoksina. Törkeä kiskonta työelämässä rinnastuu moitittavuudeltaan sekä osin tunnusmerkistötekijöiltään samoin kuin osin myös suojeleobjekteiltaan pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentin 13 kohdassa jo mainittuun törkeään kiskontaan, minkä lisäksi esityksen perusteluissa (s. 79–80) esitettyjen näkökohtien valossa törkeää kiskontaa työelämässä voidaan nähdäkseni pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena. Esityksessä ehdotettua pakkokeinolain muutosta voidaan pitää hyväksyttävänä.

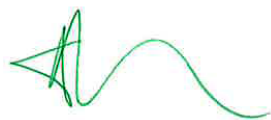
Lakialoite 4/2023 vp

16. Käsiteltävänä olevan esityksen käsittelyyn yhdistetyssä lakialoitteessa ehdotetaan, että rikoslakiin lisättäisiin alipalkkauksen rangaistavaksi säätämistä koskeva säännös (aloitteessa ehdotettu rikoslain 47 luvun 3 b §). Ehdotetun säännöksen mukaan rangaistaisiin työnantajaa, joka tahallaan jättää noudattamatta työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä työntekijälle maksettavasta palkasta tai jättää noudattamatta työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun sitovan työehtosopimuksen määräyksiä työntekijälle maksettavasta palkasta. Rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

17. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 47–48) todetaan, että esityksen valmistelussa on harkittu erillisen alipalkkauskriminalisoinnin säätämistä. Esityksessä katsotaan, että vaihtoehtoon liittyisi haasteita erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Rangaistavan menettelyn tulisi esityksessä todetun mukaisesti lähtökohtaisesti ilmetä laintasoisesta sääntelystä. Palkan määräytyminen perustuu kuitenkin Suomessa keskeisesti työehtosopimusjärjestelmään. Esityksessä katsotaan, että siinä ehdotetun kiskontaa työelämässä tarkoitetun säännöksen hyväksikäyttötavat tekevät menettelystä selkeämmin rikosoikeudellisesti moitittavaa erottamalla hyväksikäytön esimerkiksi palkkaan tai muihin työehtoihin liittyvistä erimielisyyksistä sekä tulkin- taeroista.

18. Nähdäkseni esityksessä esitetty näkökohdat siitä, minkä vuoksi siinä ei ehdoteta alipalkkauksen kriminalisointia, ovat perusteltuja ja soveltuvat myös lainaloitteessa ehdotetun arviointiin. Lakialoitteessa ehdotettu kriminalisointi olisi soveltamisalaltaan laaja ja rangaistava käyttäytymisen olisi viime kädessä riippuvainen työehtosopimuksen määräyksistä, mitä voidaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Muiltakin osin esityksessä on nähdäkseni esitetty perusteltuja näkemyksiä siitä, minkä vuoksi esityksessä omaksuttua sääntelymallia voidaan pitää rikosoikeudellisesti perustellumpana kuin lakialoitteessa ehdotettua tai sen kaltaista alipalkkauksen kriminalisointia.

Helsingissä 27.3.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori