10. lokakuu 2022

HEUNIN lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta (HE 173/2022 vp)

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Lausuntomme keskittyy pääosin 5 a §:n vakava työperäinen hyväksikäyttö ja kommentoimme esitystä aiemman ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa koskevan tutkimuksemme perusteella.

Yleistä

HEUNI julkaisi vuonna 2021 selvityksen ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri Euroopan maissa (Pekkarinen ym. 2021). Selvityksen perusteella työperäisen hyväksikäytön uhrin suurimpana intressinä on useimmiten se, että hän saa itselleen kuuluvat palkkasaatavat. Erilaiset tehokkaat tavat palkkasaatavien vaatimiseen voivat myös toimia pelotteena epärehellisille työnantajille, sillä palkkasaavat ovat usein suurempia kuin mahdolliset sakot. HEUNI onkin esittänyt, että Suomeen tarvitaan uusia helpotettuja toimintatapoja, joilla voidaan turvata hyväksikäytön uhrien pääsy palkkasaataviinsa.

Tutkimustemme mukaan harva ulkomaalainen työntekijä kuitenkaan tietää palkkaturvan olemassaolosta tai saa tietää siitä liian myöhään. Näin heiltä jää käyttämättä mahdollisuus hakea palkkasaataviaan palkkaturvasta. HEUNI on vuoden 2021 selvityksen suosituksissa todennut, että työsuojelun, poliisin ja muiden hyväksikäytön uhreja kohtaavien tahojen tulisi antaa työntekijöille laajemmin tietoa palkkaturvan käytöstä. HEUNI esitti tuolloin myös, että tulisi harkita, voiko tietyissä tilanteissa joustaa kolmen kuukauden määräajasta, jonka sisään korvausta on haettava.

5A§: Vakava työperäinen hyväksikäyttö

HEUNI kannattaa hallituksen esitystä lisätä palkkaturvaan uusi kohta ”5a §. Vakava työperäinen hyväksikäyttö”. Mielestämme on erittäin perusteltua kehittää palkkaturvalakia siten, että se turvaisi paremmin vakavan työperäisen hyväksikäytön uhriksi joutuneen henkilön saatavat varsinaiseen työnantajaansa nähden. On myös erittäin hienoa, että lausuntopalautteen perusteella kesällä kommentoimaamme versiota hallituksen esityksestä on edelleen muokattu tämän asian osalta.

Ehdotetun pykälän mukaan niissä tilanteissa, joissa on kysymys vakavasta työperäisestä hyväksikäytöstä, palkkaturvaa ei edellytettäisi haettavan kolmen kuukauden kuluessa kunkin saatavan eräpäivästä lukien, vaan hakuaika olisi pidempi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiinkin uuden esityksen mukaan kahdesta poikkeuksesta hakuaikaan. Ensinnäkin määräaika ei estäisi palkkaturvan maksamista, jos työnantaja tai tämän edustaja on syyllistynyt eräisiin työntekijään kohdistuneisiin työperäistä hyväksikäyttöä ilmentäviin rikoksiin. Palkkaturvan maksaminen olisi esityksen mukaan siten kytketty tuomioihin, joissa työnantaja tai tämän edustaja on tuomittu ihmiskaupasta, törkeästä ihmiskaupasta, kiskonnasta, törkeästä kiskonnasta, työsyrjinnästä tai kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä, ja jossa rikoksen

uhrille on tuomittu maksettavaksi työsuhteesta johtuvia saatavia tai niihin perustuvaa rikosvahingonkorvausta. Palkkaturvana voitaisiin 5 §:ssä säädetyn määräajan estämättä tällöin maksaa vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin niitä työsuhdesaatavia, jotka olisi tuomittu maksettavaksi lainvoimaisella rikostuomiolla. Sen sijaan palkkaturvasta ei voitaisi korvata kärsimyskorvauksia.

Tämä ehdotus on HEUNIn mielestä erittäin kannatettava, sillä se edistää hyväksikäytettyjen työntekijöiden pääsyä palkkasaataviinsa ja ylipäänsä edistää heidän oikeusturvaansa. Normaalisti rikostutkintaan johtaneiden työrikosten osalta kyseessä on vuosien mittainen rikosprosessi, jonka aloitus voi viivästyä enemmän kuin puoli vuotta. Siksi on tärkeää, että palkkaturvan määräajasta voidaan joustaa tällaisissa tapauksissa. Yhtä tärkeää on se, että palkkaturvan kautta voitaisiin maksaa työsuhdesaatavia tai niihin perustuvaa rikosvahingonkorvausta, jotka olisi tuomittu maksettavaksi rikostuomiolla. Ensisijaisesti toki rikoksesta tuomitun on itse oltava vastuussa näistä maksuista. Mahdollisuus hakea työsuhdesaatavansa ja/tai rikosvahingonkorvaukset palkkaturvasta on tärkeä hyväksikäytön uhrien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta niissä tilanteissa, joissa työnantaja on esimerkiksi varaton. Valitettavasti tiedossamme on tapauksia, joissa tuomioista huolimatta työperäisen hyväksikäytön uhrit eivät ole syystä tai toisesta saaneet heille määrättyjä korvauksia.

Samaan aikaan on huomautettava, että edelleen valitettavan moni työperäistä hyväksikäyttöä koskeva esitutkinta ei itseasiassa koskaan etene oikeuteen asti. Esimerkiksi Verohallinnon alipalkkausta koskevan selvityksen (2020) mukaan moni alipalkkaustapaus Suomessa jää vaille tuomioistuinkäsittelyä joko poliisin tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen takia. Työsyrjinnän nimikkeellä tuomituissa tapauksissa alipalkkauksen uhrit jäävät selvityksen mukaan lähes kokonaan ilman korvauksia, kun taas kiskonnantapaiseen työsyrjintään syyllistyneille on pääsääntöisesti tuomittu maksettavaksi maksamattomien palkkojen määrä sekä joissain tapauksissa erillisiä kärsimyskorvauksia (Hautala 2020, 29).

Tämän vuoksi HEUNI pitää tärkeänä, että hallitus esittää, että palkkaturvana voitaisiin 5 §:ssä säädetyn määräajan estämättä maksaa työsuhdesaatavia myös tilanteessa, jossa palkkaturvaviranomaisella on muutoin perusteltua syytä arvioida, että työntekijä on kohdannut vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä, joka on estänyt palkkaturvan hakemisen tavanomaisessa kolmen kuukauden määräajassa. Tämä ei siis edellyttäisi lainvoimaista rikostuomiota. Olemme samaa mieltä siitä, että jos palkkaturvan hakuajan pidennys sidotaan pelkkiin rikostuomioihin, sulkee se ulos paljon tosiasiallisia hyväksikäyttötapauksia ja nostaa uhrien työsuhdesaatavien suojakynnystä. Tekemiemme selvitysten mukaan työperäisen hyväksikäytön uhrit eivät ole usein valmiita käynnistämään rikosprosessia työnantajiaan vastaan ja punnitsevat pitkään sitä, kannattaako heidän kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä viranomaisille. Lisäksi riskinä on, kuten hallituksen esityksessä tuodaan ilmi, että rikosprosessin kestäessä työsuhdesaatavat voivat ehtiä vanhentua. Sen vuoksi on positiivista, että esityksen mukaan tällaisessa tapauksessa saatavia voisi hakea 18 kuukauden kuluessa työsuhteen päättymisestä.

Ehdotetun lainkohdan soveltaminen edellyttää kuitenkin, että henkilön kohtaama työperäinen hyväksikäyttö on ollut vakavaa. Esityksessä huomautetaan, että pelkästään palkkojen maksamatta jättämistä ei voida yksistään pitää vakavana työperäisenä hyväksikäyttönä, sillä kaikkien palkkaturvahakemusten jättämissyynä on työnantajan palkanmaksun laiminlyönti. Hallituksen esityksessä käydään läpi vakavan työperäisen hyväksikäytön tunnusmerkkejä varsin kattavasti, mutta HEUNIn näkemyksen mukaan listatut seikat, joissa viitataan mm. henkilön joutuminen vapaudenriiston, väkivallan, uhkailun, velkavankeuden, erehdyttämisen, painostamisen, eristämisen tai henkilökohtaisten asiakirjojen takavarikoinnin kohteeksi ovat

kaikki jopa (törkeän) ihmiskaupparikoksen tunnusmerkkejä. Hallituksen esityksen listaus luo siten erittäin korkean kynnyksen vakavan työperäisen hyväksikäytön määritelmän toteutumiselle. Vastaavanlaisten kriteerien soveltaminen on ollut jopa oikeuskäytännössä välillä erittäin haastavaa esimerkiksi työperäistä ihmiskauppaa ja/tai kiskonnantapaista työsyrjintää koskevissa tapauksissa.

HEUNI huomautti lausunnossaan elokuussa, että hallituksen esityksessä tulisi edelleen selkeämmin kuvata, millä perusteella arvioidaan, onko työntekijä vakavan työperäisen hyväksikäytön kohde. Hallituksen esityksessä selvennetään nyt, että rikostuomioihin liittymättömien palkkaturvahakemusten osalta vakavasta työperäisestä hyväksikäytöstä tulisi olla myös muuta selvitystä kuin palkkaturvan hakijan oma selvitys. Epäily hyväksikäytöstä voisi sen mukaan ilmetä esimerkiksi työsuojeluviranomaisen tarkastuspöytäkirjasta, Maahanmuuttoviranomaisen havainnoista tai poliisin esitutkintapöytäkirjasta. Lisäksi hakijalta edellytettäisiin sen selvittämistä, miksi tavanomaista palkkaturvan kolmen kuukauden hakuaikaa ei ole voitu noudattaa. Tämä asettaa HEUNIn näkemyksen mukaan varsin kohtuuttomia vaatimuksia hakijalle, ja herättää kysymyksiä siitä, voiko esimerkiksi kielitaidoton henkilö todella hakea palkkaturvaa ilman, että hänellä on avustaja. Miten varmistetaan se, että henkilö osaisi kirjata kaiken tämän palkkaturvahakemukseen ja kerätä vaadittavat liitteet? Avustajan käyttö taas lisää henkilön taloudellisia riskejä ja nostaa kynnystä käyttää tätä väylää palkkasaatavien hakemiseen.

Esityksessä nostetaan esiin myös se seikka, että osa hyväksikäytetyistä työntekijöistä työskentelee ilman työlupaa. Palkkaturvakäytännössä olisi sen mukaan jatkossa huomioitava vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin kokonaistilanne ja syyt luvattomaan työskentelyyn ja harkittava tapauskohtaisesti, estääkö luvaton työskentely palkkaturvan maksamisen. HEUNIn näkemyksen mukaan tämä on tärkeä asia, josta olisi syytä ohjeistaa tarkasti lain soveltajia. Lisäksi HEUNIn mielestä on syytä huomata, että työsopimuslain (55/2001) luvussa 11a määritellään, että työnantaja, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen/kansalaisia, on velvollinen maksamaan valtiolle seuraamusmaksun, joka on suuruudeltaan 1 000–30 000 euroa. Lisäksi jos laittomasti maassa oleskelevan työntekijän työnantaja on alihankkija, tämän välitön toimeksiantaja on velvollinen yhteisvastuullisesti alihankkijan kanssa maksamaan työntekijälle tämän erääntyneet palkkasaatavat, työaikalaissa säädetyt lisä- ja ylityökorvaukset ja sunnuntaityön korotetun palkan, sekä vuosilomalaissa säädetyn vuosilomapalkan ja lomakorvauksen. Tätä mahdollisuutta vain ei ole tietojemme mukaan sovellettu Suomessa. Tärkeää olisi soveltaa näissä tapauksessa hyväksikäytetyn maassa laittomasti oleskelleen työntekijän kannalta parempaa vaihtoehtoa.

Hallituksen uudessa esityksessä pykälän 3 momentin mukaan vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvää palkkaturvan maksamista rajoitettaisiin siten, että hyväksikäytetty työntekijä voisi saada hyväkseen ehdotetun pykälän mukaisen määräajan pidennyksen vain kerran. Rajaus ei esityksen mukaan estäisi hakemasta palkkaturvaa säädetyn määräajan puitteissa useammalla eri hakemuksella eikä myöskään estäisi saamasta palkkaturvaa 5 §:ssä säädetyn hakuajan puitteissa uudelle työnantajalle tehdyn työn perusteella.

HEUNI pitää tätä asiaa ja mainittua muotoilua varsin epäselvänä. Mitä tarkoittaa, että hyväksikäytetty työntekijä voisi saada määräajan pidennyksen vain kerran? Tutkimusten mukaan uudelleen uhriksi joutumisen riski on suuri työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa ja samat työntekijät voivat joutua uudelleen vakavan työperäisen hyväksikäytön uhreiksi. Käsityksemme mukaan on ongelmallista, jos henkilö voi saada määräajan pidennyksen vain kerran. Kyseistä kohtaa olisi HEUNIn mielestä syytä tarkentaa, jotta lukija ja soveltaja ymmärtävät, mistä on kyse.

HEUNIn näkemyksen mukaan on tärkeää, että palkkaturvapäätökseen, jolla palkkaturvahakemus on hylätty kokonaan tai osittain 5 a §:n perusteella, voidaan hakea muutosta valittamalla sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen. Sinänsä valitusprosessi vaatinee käytännössä jälleen avustajan käyttöä, joka nostaa kielitaidottomien ja/tai haavoittuvassa ja taloudellisesti huonossa asemassa olevien henkilöiden kynnystä valittaa saamistaan päätöksistä.

Lopuksi HEUNI korostaa, että suhteessa vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön palkkaturvan merkittävä ongelma on se, että siitä voidaan maksaa ainoastaan selviä ja riidattomia saatavia, joiden oikeellisuus pyritään varmistamaan ensisijaisesti työsuhteen osapuolilta saatavien tietojen ja toisaalta erilaisten rekisteritietojen avulla (esimerkiksi Verohallinnon tuottama velvoitteidenhoitoselvitysraportti, Verohallinnon ylläpitämä tulorekisteri ja yritys- ja luottotietopalvelu). HEUNIn tutkimusten mukaan nämä tiedot voivat hyväksikäyttötapauksissa olla täysin vääristyneitä esimerkiksi, koska henkilö on joutunut palauttamaan osan palkastaan työnantajalleen käteisellä, tai hänellä ei ole tosiasiallista pääsyä pankkitilille, jolle palkka on maksettu. Lisäksi henkilö on voinut työskennellä huomattavasti pidempiä aikoja kuin mistä hänelle käytännössä maksetaan. Eläke-, verotus- ja tulotiedot eivät siis välttämättä pidä tosiallisesti paikkaansa. Nämä seikat tulevat jatkossakin hankaloittamaan palkkaturvan käyttöä tämän kaltaisissa tapauksissa.

28 b §. Uhkasakko ja virka-apu

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, on käytännössä havaittu, että työnantajat ovat palkkaturvaprosessissa ylipäänsä melko passiivisia. HEUNI kannattaa työnantajan tiedonantovelvollisuuden tehostamista. On varsin selvää, että jos työnantajan myötävaikutusvelvollisuutta ei tehosteta palkkaturvalaissa, jää työnantajan aktiivisuus hänen oman harkintansa varaan. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä esitetään, että palkkaturvalaissa tulisi säätää mahdollisuudesta asettaa uhkasakko tietojen antamisvelvollisuuden tehosteeksi. Lisäksi esimerkiksi työsuojeluviranomainen voisi tehostaa säännösten vastaisen olotilan korjaamista koskevan päätöksensä noudattamista asettamalla uhkasakon. HEUNI pitää muutoksia tärkeinä. On todennäköistä, että vakavissa työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa työnantajat eivät välttämättä vastaa mihinkään tietopyyntöihin, sillä heidän liiketoimintamallinsa perustuu lähtökohtaisesti hyväksikäyttöön. Taloudellisten sanktioiden uhka voi olla yksi keino puuttua tämän kaltaiseen toimintaan.

28 c §. Tiedonsaanti muulta kuin asianosaiselta

HEUNI kannattaa palkkaturvaviranomaisen tietojen saamista ja niiden antamista koskevia muutosehdotuksia, sillä nämä muutokset tehostaisivat viranomaisten välistä tiedon kulkua ja parantaisivat siten myös väärinkäytösten ilmituloa. Näin voidaan parhaiten ennalta estää harmaata taloutta ja työperäistä hyväksikäyttöä.

Huomiot esityksessä arvioiduista vaikutuksista

Hallituksen esityksessä todetaan, että uusi säännös ei merkittävästi vaikuta palkkaturvaviranomaisen toimintaan, koska lainkohdan tarkoittamia vakavia hyväksikäyttötilanteita tullee palkkaturvaviranomaisen käsittelyyn harvoin. HEUNI huomauttaa, että jos tietoa palkkaturvasta ja sen käytön mahdollisuuksista levitetään laajemmin ulkomaalaisten työntekijöiden parissa, tulee tapausten määrä todennäköisesti kasvamaan jatkossa.

Lisäksi on HEUNIn mielestä selvää, että uudistus vaatii palkkaturvalakia soveltavien virkahenkilöiden kouluttamista, jos he joutuvat jatkossa arvioimaan täyttyykö vakavan työperäisen hyväksikäytön kriteeristö. Sinänsä on mahdollista myös, että nämä toimijat voisivat

tunnistaa työperäisiä ihmiskauppatapauksia tai muita vakavia rikostapauksia, jotka eivät ole välttämättä tulleet muiden viranomaisten tietoon, jolloin tällaiset tapaukset olisi syytä saattaa myös esitutkintaviranomaisen tietoon ja ohjata uhrit avun pariin.

Anniina Jokinen
Erikoissuunnittelija

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)