10. tammikuu 2023

HEUNIN lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 303/2022 vp)

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Yleistä

HEUNI on tutkinut työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa pakkotyötarkoituksessa vuodesta 2008. Tutkimustemme perusteella tiedämme, että työperäistä hyväksikäyttöä esiintyy Suomessa etenkin työvoimaintensiivisillä aloilla, kuten siivous-, ravintola-, rakennus- ja maatalousala. Työperäinen hyväksikäyttö perustuu taloudellisen voiton tavoitteluun ja vilpilliset työnantajat hyödyntävät usein laillisia rakenteita, kuten moniportaista alihankintaa, työntekijöiden lähettämistä ja muita keinoja maksimoidakseen voittonsa sekä piilottaakseen tapahtuneen hyväksikäytön viranomaisilta. Linkit harmaan talouden, talousrikosten ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön välillä ovat tutkimustemme mukaan selkeät. Työntekijöiden taloudellinen hyväksikäyttöä onkin usein tietoista toimintaa, ja siksi on tärkeää, että sekä ennakkovalvonta että jälkivalvonta toimivat mahdollisimman tehokkaasti.

Olemme tutkimuksissamme viime aikoina lisäksi havainneet, että kevytyrittäjyyden huomattava yleistyminen etenkin rakennusalalla on johtanut ns. pakkoyrittäjyyteen ja eriasteiseen ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön. Myös rekrytointimaksujen yleistyminen etenkin Aasiasta tulevien työntekijöiden kohdalla on huolestuttava ilmiö, joka voi johtaa työntekijöiden velkaantumiseen ja riippuvuuteen työnantajasta. Myös kotitalouksissa tapahtuvan työn yleistyminen, kuten siivous tai sosiaali- ja terveysalan työt, voi johtaa työperäisen hyväksikäytön riskien kasvamiseen, ja tulee siten jatkossa edellyttämään valvonnan vahvistamista myös kotitalouksissa tehdyn työn osalta.

13 §. Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

HEUNI on aiemmissa yhteyksissä esittänyt, että työsuojelutarkastajien tulisi olla mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamuksia. **HEUNI kannattaa nyt ehdotettua lisäystä, jonka perusteella työsuojelutarkastajat voisivat jatkossa antaa kehotuksen myös tilanteissa, joissa työnantaja ei ole maksanut yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa**, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa. Kuten edellisessä esitystä koskevassa lausunnossamme todettiin, on HEUNIlla kuitenkin kaksi huomioita.

Työsuojelutarkastajia tulee ensinnäkin selkeästi ja kattavasti oheistaa, ettei kehotuksen antamisen kynnys nouse liian korkeaksi ja jotta tarkastajat tietävät, missä tilanteissa kehotus on syytä antaa.

Toiseksi kehotus voitaisiin ehdotuksen mukaan antaa vain 3 momentin 1–8 kohdissa tarkoitetuissa asioissa, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta. Kohta 9, eli tilanteet, jotka koskevat velvollisuutta maksaa vähintään lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jäisivät siten

kehotuksenannon ulkopuolelle silloin, jos työnantaja ei ole noudattanut jo aiemmin annettua toimintaohjetta. Esityksessä todetaan, että ”[l]ähtökohtana on, että työnantaja korjaa oma-aloitteisesti vähäiset puutteet, joista työsuojelutarkastaja on antanut toimintaohjeen”.

HEUNIn tutkimukseen perustuvan näkemyksen mukaan etenkin ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden alipalkkaukseen syyllistyneet työnantajat toimivat usein tietoisesti ja systemaattisesti. Siten ei voida olettaa, että työnantaja oma-aloitteisesti korjaa puutteet**. Koska etenkin ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön liittyy tietoista ja tahallista työntekijöiden palkkausta koskevia väärinkäytöksiä, on HEUNIn näkemyksen mukaan ongelmallista, jos työsuojelu ei voisi toistuvista palkkaukseen liittyvistä puutteista edetä kehotuksen antamiseen.** Nyt ehdotettu rajaus voi siten vähentää työehtojen valvonnan tehokuutta, ja johtaa tilanteisiin, joissa työnantaja voisi toistuvasti syyllistyä puutteelliseen toimintaan, ilman että työsuojeluviranomaisella on riittävä mahdollisuus puuttua tilanteeseen.

Näin ollen nyt ehdotettu rajaus on HEUNIn näkemyksen mukaan ristiriitainen: jos lain tavoitteena on puuttua väärinkäytöksiin, tulisi nimenomaan sellaisille työnantajille, joille on jo annettu toimintaohjeita, mutta jotka ovat jättäneet ne toimeenpanematta, voida antaa kirjallinen kehotus. **Siten HEUNIn näkemyksen mukaan 1 momentin kohta 9 tulisi sisällyttää niihin tilanteisiin, joissa tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.**

50 §. Rikosasiasta ilmoittaminen ja ilmoituksen käsittely

HEUNI kannattaa ehdotettua muutosta lisätä valvontalain 50 §:n 1 momentin mukaisiin rikoksiin, joista työsuojeluviranomaisen on velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, myös rikoslain 36 luvun 1 ja 2 §:n mukaiset petosrikokset sekä 6 ja 7 §:n mukaiset kiskontarikokset. Ehdotettu muutos parantaisi työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien tapausten ohjautumista esitutkintaviranomaisten tietoon. On kuitenkin huolehdittava, että työsuojelutarkastajat saavat koulutusta uusiin rikosnimikkeisiin liittyen, jotta niiden tunnusmerkkeihin ja tunnusmerkistöön osataan kiinnittää tarkastuksilla huomiota.

HEUNI osallistuu paraikaa Turun yliopiston oikeusministeriön toimeksiannosta tehtävään selvitykseen alipalkkausta ja erityisesti ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä koskevista rikosoikeudellisista kysymyksistä. Selvityksessä tarkastellaan mm. rikoslain 47 luvun työaikasuojelurikoksen, työsyrjinnän ja kiskontatapaisen työsyrjinnän sekä rikoslain 36 luvun petos- ja kiskontarikosten ajantasaisuutta ja keskinäisiä suhteita. Analysoimme selvityksessä myös tunnusmerkistöjen soveltamista, ja pohdimme mahdollisia kehitysehdotuksia rikosvastuun toteutumisen vahvistamiseksi. Selvitys valmistuu kevään 2023 aikana.

Muita huomioita

HEUNI yhtyy esityksessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan pelkällä moniviranomaisyhteistyöllä ei voida riittävästi puuttua työperäiseen hyväksikäyttöön. Moniviranomaisyhteistyön kehittäminen on kuitenkin tärkeää, jos ilmiötä halutaan ennaltaehkäistä ja torjua. **Suomessa tarvitaan selkeämpiä rakenteita yhteistyön vahvistamiseksi, jotta yhteistyö ei ole yksittäisten viranhaltijoiden tai asiantuntijoiden varassa.** Tässä suhteen Etelä-Suomen aluehallintoviraston johtama pimeän työn ja harmaan talouden vastaisen torjuntahankkeen alainen moniviranomaisyhteistyöhanke on erittäin kannatettava. Sen myötä tavoitellaan alueellisia viranomaisyhteistyöfoorumeita maanlaajuisesti, sekä pyritään parantamaan myös viranomaisten keskinäistä omatoimista tiedonvaihtoa. Myös Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2021–2022 toteutettua Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille –hankkeessa

kehitettyä yhteistoimintamallia työperäisen maahanmuuton riskiperustaiselle kohdevalvonnalle tulisi jalkauttaa ja jatkokehittää. Vaihtoehtona on myös pilotoida esimerkiksi Etelä-Suomen alueella Norjan A-krim-keskusten tyyppistä toimintamallia, jossa työvoiman hyväksikäytön vastaista työtä tekevien keskeisten toimijoiden (poliisin, työsuojelun ja verottajan) edustajat työskentelevät yhdessä samoissa tiloissa.

Natalia Ollus, OTT
Johtaja
YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)