OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
EaT Jalo Vatjus-Anttila

17.4.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Vastine hallituksen esityksestä 21/2026 vp annettujen lausuntojen johdosta (HE työperäistä hyväksikäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi)

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä lausunnoista

Oikeusministeriön käytössä on ollut hallituksen esitystä 21/2026 vp, jäljempänä hallituksen esitys tai HE, koskeva työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto (TyVL 4/2026 vp) sekä lausunnot lakivaliokunnalle seuraavilta tahoilta: työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, Pohjanmaan käräjäoikeus, Syyttäjälaitos, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät, Suomen Asianajajat, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Rikosuhripäivystys ja professori Sakari Melander.

Lausuntojen ja asiantuntijakuulemisten perusteella lausujat kannattavat laajasti ehdotettuja lakimuutoksia sekä pitävät esitettyjä säännöksiä tarpeellisina sekä lainsäädäntöä selkeyttävinä. Joissain lausunnoissa on kuitenkin esitetty lakiehdotusten sanamuotojen ja säännöskohtaisten perustelujen selkeyteen sekä tarkkarajaisuuteen kohdistuvaa kritiikkiä, joka on koskenut etenkin ihmiskaupparikosten ja ehdotettujen rikosnimikkeiden välistä rajanvetoa. Kokonaisuutena kriittinen palaute on koskenut lakiehdotusten sijaan lähemmin esityksen yksityiskohtia ja perusteluja.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan (TyVL 4/2026 vp) katsonut, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset edistävät ja vahvistavat osaltaan työntekijöiden oikeussuojaa sekä reilua ja turvallista työelämää Suomessa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä seurata ja arvioida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja riittävyyttä työperäiseen hyväksikäyttöön, kuten alipalkkaukseen, puuttumiseksi. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä varmistaa, etteivät ehdotetut muutokset tosiallisesti kavenna rikoslain ihmiskauppasäännöksen soveltamisalaa ja nosta syyttämiskynnystä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että lakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman:

> Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia työperäisen hyväksikäytön ehkäisyyn sekä arvioi sääntelyn toimivuutta ja lisätoimien tarvetta työperäisen hyväksikäytön vähentämiseksi. Selvitys asiasta on annettava lakivaliokunnalle viimeistään kolmen vuoden kuluttua lakien voimaantulosta.

Oikeusministeriö katsoo, ettei asiantuntijakuulemisessa ole esitetty sellaisia olennaisia hallituksen esityksen sisältöön vaikuttavia seikkoja, joita esityksen valmistelussa ei ollut jo otettu huomioon. Hallituksen esitystä voidaan lausuntojen valossa edelleen pitää perusteltuna.

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön yksityiskohtaiset kannanotot keskeisiin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Lausunnonantajien huomioita on tiivistämistä varten lyhennetty, ryhmitelty uudestaan ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lausumia ei pääsääntöisesti ole toistettu siltä osin kuin lausunnonantajat ovat ilmoittaneet kannattavansa esityksen hyväksymistä tai lausunnoissa tuetaan tai toistetaan esityksen ehdotuksia tai argumentaatiota taikka muissa lausunnoissa jo esitettyä.

2 Ehdotettujen rikosnimikkeiden suhde muuhun lainsäädäntöön

2.1 Ihmiskauppasäännökset

Keskusrikospoliisi toteaa, että esityksessä on pyritty huomioimaan mahdollisesti syntyvä riski siitä, että nyt ehdotettujen kaltaisten työperäistä hyväksikäyttöä koskevien lievempien tekomuotojen säätäminen erikseen rangaistavaksi voi johtaa ihmiskaupan ja muiden vakavampien rikosnimikkeiden soveltamisalan kapenemiseen. Keskusrikospoliisi korostaa, että työperäisen hyväksikäytön asianomistajat tuovat usein viranomaisille esiin nimenomaisesti palkkaukseen ja työaikoihin liittyviä seikkoja. Ihmiskaupan tunnusmerkistöön liittyvän prosessinomaisen värväämisen ja määräysvallan käyttämisen tunnistaminen on rikosprosessissa usein vaikeaa, sillä ihmiskaupan uhrien käsitys ja halu kertoa omasta tilanteestaan eivät aina tue kaikkien tunnusmerkistötekijöiden toteennäyttämistä. Keskusrikospoliisi toteaa, että vaikka ihmiskauppaa ja tätä lievempää hyväksikäyttörikollisuutta koskevien

säännösten erottelua on esityksessä tehty, on silti pidettävä mahdollisena, että nyt esitettävä uusi sääntely vaikuttaa ihmiskauppatapausten tunnistamiseen negatiivisesti.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että uhrien halu ja mahdollisuudet ilmoittaa rikoksista eivät välittömästi liity ehdotettuihin lainmuutoksiin. Esimerkiksi lievemmin rangaistavien rikosnimikkeiden poistamisella ei voitane vaikuttaa edellä mainittuun. Näyttövaikeuksilta ei yleisestikään voida kokonaan välttyä. Ihmiskaupan uhreille on toki omia tunnistamis- ja tukijärjestelmiä, joista oikeusministeriö lausuu tarkemmin jäljempänä. Problematiikka on tunnistettu myös esityksessä (esim. s. 13): ” Työperäinen hyväksikäyttö ei aina tule viranomaisten tai muiden tahojen tietoon, koska sitä kokeneet työntekijät eivät eri syistä halua, uskalla tai osaa hakea apua. – – Työperäisestä hyväksikäytöstä osa onkin niin sanottua piilorikollisuutta eli rikoksia tai väärinkäytöksiä, jotka jäävät ainakin osin virallisten tilastojen ulkopuolelle.”

Rikosuhripäivystys katsoo, että pakkotyön käsitettä käsitellään esityksessä tavalla, joka voi olla omiaan ohjaamaan lainsoveltajaa käyttämään ihmiskaupan sijaan uusia lievempiä rikosnimikkeitä, vaikka ihmiskaupan tunnusmerkistö voisikin täyttyä. Näin on esimerkiksi silloin, kun esityksessä (s. 7) todetaan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa rajanvetotekijänä pakkotyön ja muiden työperäisen hyväksikäytön muotojen välillä pidetyn ”sitä, onko hyväksikäytön kohteeksi joutuneella työntekijällä ollut työsuhteeseen tavanomaisesti liittyvä oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä tehtävistä tai lopettaa niiden suorittaminen”. Kohdassa viitataan mm. Minna Kimpimäen artikkeliin sekä korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO 2022:2, joissa kuitenkin selvennetään, että mahdollisuudella kieltäytyä tehtävistä tai lopettaa niiden suorittaminen viitataan pitkälti työntekijän kokemukseen vaihtoehdoistaan tilanteessa (…”oliko työntekijä työnantajaansa sellaisessa erityisessä riippuvuussuhteessa, joka teki työsuhteesta irtautumisen vaikeaksi”; ” asianomistajat eivät muun muassa velkasuhteestaan johtuen olleet kokeneet voivansa lopettaa työntekoa”).

> *Oikeusministeriö* toteaa, että ihmiskauppaan kuuluu aina jonkinasteinen uhrin vapautta loukkaava elementti. Esityksessä todetulla tavalla tämä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä esimerkiksi fyysisiä rajoituksia. Oikeusministeriö viittaa tältä osin hallituksen esitykseen (s. 24): ”Teon vakavuuden ja paheksuttavuuden kannalta ei niinkään ole ratkaisevaa merkitystä sillä, onko asianomistaja menettänyt vapautensa, vaan sillä, että hän on menettänyt mahdollisuuden toimia haluamallaan tavalla. Ihmiskaupan keinoilla luotu määräysvalta on asianomistajan psyykkistä kontrolloimista. Ulkonaisista seikoista ei aina voida päätellä asianomistajan joutuneen rikoksentekijän määräysvaltaan. Psyykkisen kontrollin keinot eivät välttämättä näy ulospäin tai ilmene asianomistajan muuhun

elämään liittyvinä rajoituksina. Alistaminen voi olla monitahoisempaa ja vaikeammin havaittavaa psyykkistä painostamista tai pakottamista, mistä syntyneen pelkotilan vuoksi uhri ei kykene toimimaan oman tahtonsa mukaisesti.”

Oikeusministeriö katsoo, että kyseiset näkökohdat ovat huomioitu esityksessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lausuntopalautteessa tuotiin esiin tarve selkeälle rajanvedolle ihmiskauppasääntelyn ja tätä lievempien hyväksikäyttörikosten 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 kiskonnan ankaroittamisperusteiden päällekkäisyyttä ihmiskaupan kanssa, huomioiden etenkin saman terminologian, kuten turvattoman tilan. Ihmiskaupparaportoijan kertomuksen mukaan säännösten päällekkäisyys [muiden rikossäännösten kanssa] ei ollut johtanut lainvalintaan ihmiskauppasäännösten hyväksi, vaan päällekkäisyys näkyi ennen kaikkea paritusrikosten törkeysarvostelussa, moitittavuusarvioinnissa ja rangaistusten mittaamisessa. 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.

Suomen Asianajat pitää tärkeänä varmistaa, etteivät uudistukset kavenna ihmiskauppasääntelyn soveltamisalaa.

Oikeusministeriö toteaa, että yleisten rikosoikeudellisten lähtökohtien mukaan on syytettävä ankarimmin rankaistavasta teosta, jos edellytykset tälle täyttyvät. Esitutkinta on toimitettava, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty. Lievemmin rangaistavien rikosnimikkeiden olemassaolo ei siten merkitse sitä, että vakavampien tekojen tutkinnasta voitaisiin luopua. Epäilty rikos on tutkittava ja syytettävä ihmiskauppana, jos edellytykset tälle täyttyvät. Tätä lähtökohtaa korostetaan esityksessä useissa kohdin, kuten sivulla 69: ”Törkeää kiskontaa työelämässä koskeva säännös syrjäytyisi, jos tapaukseen olisi sovellettava rikoslain 25 luvun 3 §:n mukaista ihmiskauppasäännöstä tai sen törkeää tekomuotoa (RL 25:3a). Rajanvetoa säännösten välillä arvioitaisiin yleisten sitä koskevien oppien mukaisesti samoin kuin tähän asti on tehty arvioitaessa rikoslain 36 luvun 7 §:n mukaisen törkeän kiskonnan ja ihmiskaupan välistä rajanvetoa. Nyt esitettävillä muutoksilla ei rajoitettaisi tai muullakaan tavoin muutettaisi ihmiskauppasäännösten soveltamisalaa.”

> Osin päällekkäisiä tunnusmerkkejä sisältyy ehdotetun rikosnimikkeen lisäksi myös muihin rikossäännöksiin, kuten kiskontaan. Poikkeaminen tässä kohdin vakiintuneista tunnusmerkistötekijöistä aiheuttaisi sääntelyn hajanaisuutta ja soveltamisongelmia. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös ihmiskauppaa lievempään hyväksikäyttöön voidaan puuttua tehokkaasti työrikoskriminalisoinnein.

Rikosuhripäivystys katsoo, että vaikka ihmiskaupan ja erityisesti törkeän kiskonnan työelämässä välistä rajanvetoa on esityksessä pyritty selkeyttämään, on siinä edelleen tiettyjä epäjohdonmukaisuuksia. Esimerkiksi esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 68) todetaan ihmiskaupan ja työelämässä tapahtuvan törkeän kiskonnan rajanvedosta, että asia tulisi lähtökohtaisesti arvioitavaksi törkeänä kiskontana työelämässä silloin, kun ”[h]yväksikäyttö ei ulottuisi palkanmaksun tai työaikojen noudattamista laajemmalle”. Toisaalta aiemmin mainitusti s. 66 taas todetaan, että ”[e]päsuhdan arviointiin vaikuttaisivat siten myös hyväksikäytettävän ahdingon taikka muiden vastaavien tunnusmerkistötekijöiden laatu sekä tekijän ja uhrin tekemien suoritusten suuruus. Esimerkiksi hyväksikäytön vakavuus voisi toisin sanoen kompensoida tietyssä määrin sitä, ettei taloudellinen etu muodostu euromäärällisesti suureksi. Toisaalta vakavan hyväksikäytön tunnusmerkit viittaavat usein siihen, että kyse on vakavammasta rikoksesta, kuten törkeästä kiskonnasta työelämässä tai ihmiskaupasta.” Rikosuhripäivystyksen näkemyksen mukaan edellä mainitun kaltaiset ristiriitaisuudet ovat omiaan hälventämään esityksen tarkoitettua selkeyttämisvaikutusta.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että ensiksi viitatun kaltaisilla perustelulausumilla pyritään useissa kohdin korostamaan lausunnoissakin toivotusti ehdotettujen rikossäännösten ja ihmiskauppasäännöksen tunnusmerkistöjen eroja. Ehdotetuilla rikossäännöksillä ei tarkoiteta rajoittaa ihmiskaupan soveltamisalaa. Viimeksi mainitussa lainauksessa tuodaan esille lausunnoissakin peräänkuulutettu seikka siitä, että arvioinnissa voitaisiin huomioida myös muita tekijöitä kuin puhtaasti vastikkeiden suuruudet. Samassa yhteydessä on kuitenkin korostettu sitä, että vakavamman hyväksikäytön yhteydessä ihmiskauppa tulisi nähdä ensisijaiseksi rikostunnusmerkistöksi.

2.2 Avustajan määrääminen ja kärsimyskorvaus

Pohjanmaan käräjäoikeus pitää tärkeänä, että avustajan määräyksen soveltamisedellytykset ovat mahdollisimman selkeät. Hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n mukaisen oikeusavustajan voi saada myös epäiltäessä kiskontaa työelämässä ja törkeää kiskontaa työelämässä, jos menettely sisältää vapauteen kohdistuvia elementtejä. Pohjanmaan

käräjäoikeus pitää tätä hyvin vaikeana arvioitavana asiana ainakin ennen syytteen nostamista. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaisen asianomistajan avustajan saaminen jäänee siten epäiltäessä kiskontaa työelämässä tai törkeää kiskontaa työelämässä hyvin poikkeukselliseksi tai ainakin asianomistaja saa avustajan hyvin myöhäisessä vaiheessa. Tosiasiassa tällaisen avustajan saaminen voi riippua siitä, tutkitaanko asiaa esitutkinnassa alkuvaiheessa nimikkeellä ihmiskauppa vai törkeä kiskonta työelämässä. Asianomistajan oikeudenkäyntiavustajan saaminen olisi asianomistajille tärkeää ainakin törkeissä tekomuodoissa ja avustajan saaminen varhaisessa vaiheessa voisi merkittävästi edistää esitutkinnan ja oikeusprosessin sujuvuutta. Pohjanmaan käräjäoikeus esittää siten tulevaisuudessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n mukaisen avustajan saamisen edellytysten laajentamista kattamaan koko törkeän kiskonnan työelämässä soveltamisala.

Suomen Asianajajat katsoo, että asianomistajien mahdollisuus oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a pykälän mukaiseen avustajaan tulisi olla olemassa myös kiskontaa työelämässä koskevissa asioissa, ainakin, mikäli kyseessä on teon törkeä tekomuoto. Avustajan määräämistä ei tulisi rajata vain menettelyihin, joiden epäillään täyttävän ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön. Käytännössä myös monet kiskontatapaukset sisältävät elementtejä, jotka rinnastuvat ihmiskauppaan. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaisten uhrin ja tekijän välisten riippuvuussuhteiden hyväksikäyttäminen. Suomen Asianajajat katsoo, ettei uhrin oikeusturva toteudu täysimääräisesti, jos hänen ei ole mahdollista käyttää usein pitkäksi venyvässä ja raskaassa prosessissa avustajaa. Vaikka kysymystä onkin hallituksen esityksessä sivuttu, jää avustajan määräystä koskevien edellytysten arvioiminen edelleen oikeuskäytännön määriteltäväksi.

Rikosuhripäivystys katsoo, että esityksessä todetaan ansiokkaasti, että ROL:n mukaisen avustajamääräyksen voi saada nykytilanteessa myös silloin, kun uhrin vapauteen tosiasiallisesti puututaan, vaikka rikosepäilyä tutkitaan törkeänä kiskontana tai mahdollisesti jopa kiskonnantapaisena työsyrjintänä. Rikosuhripäivystyksen asiakkaiden avustajien mukaan tämä ei kuitenkaan ole viime aikoina toteutunut käytännössä lähes koskaan, etenkään silloin, kun rikosnimikkeenä on ollut kiskonnantapainen työsyrjintä. Lisäksi se, että uhrin avustaja havaitsee mahdollisuuden ylipäätään hakea avustajamääräystä, saati osaa vedota hakemuksessa oikeisiin seikkoihin, vaatii yleensä, että avustajalla on erityisosaamista juuri työperäistä hyväksikäyttöä koskeviin rikoksiin liittyen. Näin ei kuitenkaan käytännössä aina välttämättä ole.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseistä lainkohtaa ei HE:ssä ehdoteta muutettavaksi. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n 3 kohdan mukaan oikeudenkäyntiavustaja voidaan määrätä henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaa

rikosta koskevassa asiassa, jos sitä rikoksen vakavuus, asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen on pidettävä perusteltuna.

Kyse on yleisistä harkintakriteereistä, joiden sovellettavuus ei ole sinänsä sidoksissa käsillä olevaan rikosnimikkeeseen. Avustajan määrääminen olisi siis mahdollista saman kaltaisissa tilanteissa kuin nykyisinkin. Yhtenä nimenomaisena tarkoituksena avoimissa (ei-rikosnimikekohtaisissa) harkintakriteereissä on mahdollistaa avustajan määrääminen laajasti tilanteissa, joissa säännöksessä mainittuja oikeushyviä loukataan. Tämä pätisi myös nyt ehdotettuihin rikosnimikkeisiin. Käytännön näyttöongelmista ei ole mahdollista päästä ikinä täysin eroon. Tämä tai toimijoiden osaamiseen liittyvät seikat eivät ole lainsäädännöllisiä vaan käytännön tasolla ratkaistavia ongelmia esimerkiksi koulutuksen keinoin.

Rikosuhripäivystys toteaa tuoneensa työryhmämietintöä koskevassa lausunnossaan esille sen, että mietinnössä oli todettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ottavan asiakkaakseen myös ihmiskaupan lähirikoksen uhreja, kun taas vastaanottolain esitöissä (HE 220/2022 vp, s. 27) todetaan, että ”[a]uttamisjärjestelmään ottaminen osoittaisi jatkossa nykyistä yksiselitteisemmin, että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen erikoistuneen viranomaisen näkemyksen mukaan kyse on ihmiskaupan uhrista” (kohtaa on kuitenkin virheellisesti lainattu HE:ssä (s. 46): ”-- että ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen erikoistuneen viranomaisen näkemyksen mukaan kyse voi olla ihmiskaupan uhrista”). Ottaen edelleen huomioon sen, että em. vastaanottolain esitöissä todetaan (s. 25), että ”[a]uttamisjärjestelmään ottaminen on muille viranomaisille vahva osoitus siitä, että henkilö voi olla ihmiskaupan uhri, mikä otetaan soveltuvin osin huomioon niiden päätösharkinnassa”, Rikosuhripäivystys katsoo, että mikäli ROL:n mukaisesta avustajamääräyksestä päätettäessä ei ohjeisteta edes huomioimaan auttamisjärjestelmän tunnistamista ihmiskaupan uhriksi, voi tämän katsoa muodostavan eri sääntelyjen välille systemaattisen jännitteen.

Oikeusministeriö toteaa edellä sanotun mukaisesti, ettei HE:ssä ehdoteta oikeustilaa muutettavaksi tältä osin. Oikeudenkäyntiavustajan määräämisen edellytyksissä on tältä osin kyse yleisistä harkintakriteereistä, joiden sovellettavuus ei ole sinänsä sidoksissa käsillä olevaan rikosnimikkeeseen. Avustajan määrääminen olisi siis mahdollista saman kaltaisissa tilanteissa kuin nykyisinkin.

Oikeusministeriö katsoo, että ilmaisu ”kyse voi olla ihmiskaupan uhrista” viittaa tässä yhteydessä osaltaan vapautta loukkaaviin elementteihin, mikä puoltaa avustajan

määräämistä. Tämä käy esityksestä ilmi, vaikkei esityksessä ehdoteta muutettavaksi avustajan määräämiseen liittyviä säännöksiä.

Rikosuhripäivystys on peräänkuuluttanut aiemmassa lausunnossaan hallituksen esitykseen viittausta työsuojelun valvontalain 50 §:ään, jossa säädetään velvollisuudesta varata työsuojeluviranomaiselle tilaisuus tulla kuulluksi esitutkinnassa, syyttäjän velvollisuudesta varata työsuojeluviranomaiselle mahdollisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä sekä työsuojeluviranomaisen läsnäolo- ja puheoikeudesta tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä. Rikosuhripäivystyksen asiakastyön kokemuksen perusteella tämä työsuojelun valvontalain mukainen velvollisuus ei tällä hetkellä toteudu täysin missään sen 50 §:n 2 momentin mainitsemassa vaiheessa. Rikosuhripäivystys toivoo tästä syystä, että valiokunta viittaisi mietinnössään em. vastaanottolain ja työsuojelun valvontalain pykäliin sekä niiden huomioon ottamiseen uusia kiskontaa ja törkeää kiskontaa työelämässä koskevissa prosesseissa, ml. ROL:n mukaisesta avustajamääräyksestä päätettäessä.

Oikeusministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevaan osioon (s. 60), jossa kyseiseen huomioon on vastattu seuraavasti: ”Valmistelussa ei ole ehdotettu työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamista, sillä lain 50 § kattaa sellaisenaan kaikki rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetyt teot (pl. 6 a §). Ehdotetut rikoslain 47 luvun 3 a ja 3 b §:t kuuluisivat näin ollen puheena olevan pykälän soveltamisalaan jo siksi, että ne sijoittuisivat työrikoslukuun.” Ehdotetut rikossäännökset kuuluisivat laissa tarkoitettujen valvonta- ja kuulemisvelvollisuuksien ym. piiriin ilman eri mainintaa.

Rikosuhripäivystys pitää uhrin oikeusturvan kannalta positiivisena kehityksenä, että oikeushenkilön rangaistus- ja korvausvastuuta selkiytetään. Toisaalta on huolestuttavaa, että kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä poiketen uudet rikosnimikkeet eivät lähtökohtaisesti oikeuta kärsimyskorvaukseen. Rikosuhripäivystys pitää hyvänä sitä, että esityksessä (s. 46) on selvästi todettu, että oikeus kärsimyskorvaukseen kuitenkin voi syntyä, vaikka vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä mainittuun oikeushyvään kohdistuvaa rikosta ei lueta vastaajan syyksi erillisenä rikoksena, vaan sen katsotaan sisältyvän muuhun rikokseen. Vaikka jo tällä hetkellä ainakin törkeästä kiskonnasta on maksettu kärsimyskorvausta sillä perusteella, että sen yhteydessä on loukattu tosiasiallisesti myös vapautta, joka on kärsimyskorvaukseen oikeuttava oikeushyvä, on olemassa riski, ettei työperäisten hyväksikäyttörikosten osalta kokematon avustaja osaa vaatia päämiehelleen kärsimyskorvauksia silloin, kun asiaa käsitellään kiskontana tai törkeänä kiskontana työelämässä.

Suomen Asianajajat toteaa, että kiskonta työelämässä on edelleen uhria loukkaava teko. Suojattavina oikeushyvinä tulee jatkossakin pitää yhdenvertaisuutta ja ihmisarvoa, moitittavimmissa tapauksissa myös vapautta. Tällä hetkellä voimassa olevat nimikkeet ovat oikeuttaneet uhrin vaatimaan häneen kohdistuneesta menettelystä vahingonkorvauslain 5 luvun 6 pykälän mukaista kärsimyskorvausta. Mikäli ehdotetut muutokset toteutetaan, on tärkeää varmistua siitä, että korvausmahdollisuus säilyy ennallaan, vaikka syrjintäelementti poistuukin.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että nykyistä oikeustilaa ei hallituksen esityksellä ehdoteta tältä osin muutettavaksi. Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 § on rikosnimikeneutraali. Oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on muun muassa sillä, jonka vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädetyllä teolla loukattu tai jota on rangaistavaksi säädetyllä teolla syrjitty. Mikäli tekoon sisältyisi esimerkiksi uhrin yhdenvertaisuutta tai vapautta loukkaavia elementtejä, myös ehdotetut rikosnimikkeet mahdollistaisivat kärsimyskorvauksen tuomitsemisen nykyistä käytäntöä vastaavasti. Riski siitä, ettei työperäisten hyväksikäyttörikosten osalta kokematon avustaja osaa vaatia päämiehelleen kärsimyskorvauksia silloin, kun asiaa käsitellään kiskontana tai törkeänä kiskontana työelämässä, ei ole lainsäädännöllinen vaan käytännön tasolla ratkaistava ongelma.

Rikosuhripäivystys katsoo, että vaikka esityksessä (s. 44) todetaan, että ”työperäinen hyväksikäyttö voi loukata perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta, koska se kohdistuu pääasiallisesti ulkomaalaisiin työntekijöihin, jotka ovat Suomen työmarkkinoilla usein muita haavoittuvaisemmassa asemassa”, ei tätä ole kuitenkaan tuotu esille kärsimyskorvausta käsittelevässä esityksen osiossa. Yhdenvertaisuutta tai syrjimättömyyttä ei ole myöskään mainittu esityksen sivulla 37, jossa käsitellään niitä oikeushyviä, joiden rikosoikeudellista suojaa lakimuutoksilla vahvistettaisiin. Rikosuhripäivystyksen käsityksen mukaan lakimuutoksella ei ole tarkoitus heikentää työperäisen hyväksikäytön uhrin asemaa, ja lakimuutoksen seurauksena työperäistä hyväksikäyttöä koskevassa sääntelyssä korostuisivat suojattavina oikeushyvinä varallisuuden ohella edelleen myös syrjimättömyys ja joissakin tapauksissa vapaus, jotka oikeuttavat VahL 5:6:n mukaiseen korvaukseen kärsimyksestä.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että lakiehdotuksilla ei heikennetä suojaa syrjintää vastaan. Kärsimyskorvauksen arviointi tapahtuu tässä yhteydessä edellä todetun mukaisesti vahingonkorvauslaista eikä itse rikosnimikkeistä käsin. Mikäli esimerkiksi kiskonta työelämässä sisältäisi yhdenvertaisuutta tai vapautta loukkaavia elementtejä, kärsimyskorvauksen tuomitseminen olisi mahdollista. Suoja syrjintää vastaan ei kuitenkaan olisi ehdotetun rikossäännöksen nimenomaisena ja aukikirjoitettuna suojan kohteena, sillä

esityksessä todetulla tavalla syrjintäelementin edellyttäminen on vaikeuttanut puuttumista hyväksikäyttöön.

3 Säännösten ja niiden perusteluiden tarkkarajaisuus, kattavuus sekä suojankohteet

3.1 Tunnusmerkistötekijät

Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosaston mukaan esityksessä on nostettu esiin se, ettei palvelussuhteet itsessään automaattisesti merkitse työntekijän riippuvaista asemaa suhteessa työnantajaan tunnusmerkistössä tarkoitetulla tavalla ja rangaistavuuden osalta esityksessä todetaan, että se edellyttäisi sen sijaan sitä, että käsillä olisi tavanomaisesta palvelussuhteesta tai tilanteesta poikkeavia olosuhteita, joiden myötä työntekijä olisi riippuvainen palvelussuhteesta tai työnantajasta. Mitä nämä tilanteet ovat, jää kuitenkin epäselväksi. Työsuojeluviranomaisen havaintojen mukaan nämä tilanteet ilmenevät monin eri tavoin, mutta yhdistävänä tekijänä ovat tilanteet, joissa henkilö on esimerkiksi ensimmäistä kertaa Suomessa ja täysin tietämätön Suomen työlainsäädännöstä ja työntekijälle sekä työnantajalle kuuluvista velvollisuuksista. Henkilön sosiaalinen verkosto voi rajoittua työnantajaan ja hän majoittuu mahdollisesti työnantajan tarjoamassa asunnossa. Näitä erilaisia tilanteita tulisi kattavasti ottaa huomioon arvioitaessa henkilön tavanomaisesta poikkeavaa palvelussuhdetta.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että riippuvainen asema on sinänsä melko avoin tunnusmerkistötekijä, jottei mitään olennaista olosuhdetta rajattaisi rangaistavuuden ulkopuolelle. Kyseinen tekijä ei ole myöskään täysin irrallinen tai erotettavissa muista tunnusmerkistötekijöistä, kuten taloudellisesta ahdingosta. Myös oikeuskäytännössä on katsottu, ettei taloudellisen ahdingon ja riippuvaisen aseman erottaminen toisistaan ole aina yksiselitteistä (KKO 2020:15, kohta 10).
>
> Esityksessä todetaan, että arvioinnissa voitaisiin hyödyntää samoja näkökohtia kuin yleiskiskontasäännöksen arvioinnissa (s. 61). On myös huomattava, että kiskontaa koskeva säännös on ollut jo pitkään voimassa, eivätkä sen mainitut tunnusmerkit ole tiettävästi aiheuttaneet merkittäviä tulkintavaikeuksia.

Rikosuhripäivystys katsoo, että esityksessä (s. 62) todetaan tunnusmerkistöön sisältyvän riippuvaisen aseman osalta, että ”[r]iippuvainen asema voisi olla seurausta esimerkiksi sukulaisuus- tai perhesuhteesta, velkasuhteesta tai suoraan itse työhön, kuten siihen kytköksissä olevaan oleskelulupaan, liittyvästä riippuvaisuudesta (mikäli asiassa ei olisi kyse ihmiskaupasta). Palvelussuhde itsessään ei kuitenkaan automaattisesti merkitsisi työntekijän riippuvaista asemaa tunnusmerkistössä tarkoitetulla tavalla. Rangaistavuus edellyttäisi sen sijaan sitä, että käsillä olisi tavanomaisesta palvelussuhteesta

tai tilanteesta poikkeavia olosuhteita, joiden myötä työntekijä olisi riippuvainen palvelussuhteesta tai työnantajasta.” Ihmiskaupan kriminalisointia koskevan hallituksen esityksen HE 34/2004 vp perusteluissa (s. 93) ei vastaavaa rajausta ole tehty, vaan esityksessä todetaan, että ”[i]hmiskaupan kohteen riippuvainen asema voi johtua esimerkiksi perhe-, sukulaisuus-, työ-, vuokra- tai velkasuhteesta taikka oleskelusta jossain laitoksessa.” Rikosuhripäivystys ei tämä huomioiden pidä perusteltuna itse työsuhdetta vahvemman riippuvaisuussuhteen edellyttämistä kiskonnan työelämässä kohdalla, etenkin huomioiden sen, että säännöksellä ei kriminalisoida itse riippuvuussuhdetta, vaan sen hyväksikäyttäminen epäsuhtaisen taloudellisen edun hankkimiseksi.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että viitattu täsmennys on perusteltu niin laillisuusperiaatteen kuin käytännön kannalta. Palvelussuhteeseen kuuluu aina vähintään jonkinasteinen alisteinen asema tai riippuvuussuhde jo työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuden vuoksi. Tällainen asema ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse sen kaltaista heikkoa asemaa, jossa työntekijän kyky määrätä esimerkiksi oikeustoimistaan olisi heikentynyt siinä määrin, että rikosoikeudellinen suoja olisi automaattisesti perusteltavissa. Riippuvainen asema voi toki liittyä ja käytännössä perustua työsuhteeseen, jos käsillä olisivat sellaiset olosuhteet, joiden myötä työntekijä olisi riippuvainen palvelussuhteesta tai työnantajasta. Riippuvaisuus työsuhteesta voi toisin sanoen kuulua myös ehdotettavan rikossäännöksen piiriin, kuten lausunnossa viitatusta HE:n kohdasta käy ilmi.

Pohjanmaan käräjäoikeus katsoo, että ehdotettu kiskonta työelämässä sisältää samanlaisen muotoilun, kuten muissakin vastaavanlaisissa kriminalisoinnissa (”työnantaja tai tämän edustaja”). Oikeuskäytännössä vastuun kohdentaminen on tällaisessa muotoilussa aiheuttanut näyttöongelmia, varsinkin kun henkilö, joka on käytännössä asioinut esimerkiksi ulkomaalaisten työntekijöiden kanssa, ei välttämättä ole ollut missään johtavassa asemassa tai edes virallisessa asemassa kyseisessä yrityksessä. Pohjanmaan käräjäoikeudessa on tullut ilmi, että jotkut yritykset ovat käyttäneet ulkopuolisia välittäjiä, jotka ovat hoitaneet käytännön asioinnin ulkomaisten työntekijöiden kanssa. Nämä välittäjät ovat puhuneet samaa kieltä ulkomaisten työntekijöiden kanssa ja ovat usein olleet lähtöisin samasta maasta. Tältä osin oikeuskäsittelyjen näyttöongelmat pysyvät todennäköisesti samanlaisina jatkossakin, mutta tukea voidaan toki hakea muiden vastaavien kriminalisointien oikeuskäytännöstä.

Keskusrikospoliisi arvioi, että ehdotetuilla uusilla rikosnimikkeillä voidaan todennäköisesti puuttua tehokkaammin työperäisen hyväksikäytön lisäksi myös keinotekoiseen yrittäjyyteen. Keskusrikospoliisi toteaa, että ehdotetut rikossäännökset eivät kuitenkaan vaikuttaisi soveltuvan työperäiseen hyväksikäyttöön liitännäisiin rikoksiin, kuten erityisesti agenttien ja välittäjien toimintaan, joita täten tutkittaisiin edelleen kiskonnan yleissäännösten kautta. Keskusrikospoliisi toteaa, että näiden ollessa

yleisesti ottaen yksittäisiä ja pistemäisiä tekoja, yleissäännöksen soveltaminen lienee myös tarkoituksenmukaisinta. Esityksen perusteluissa näiden tilanteiden rajanvetojen kuvaamista voisi kuitenkin edelleen selkeyttää tarkentamalla ehdotetun sääntelyn soveltamisalan laajuutta ja suhdetta yleissäännökseksi katsottavaan kiskontaan ja sen törkeään muotoon. Keskusrikospoliisi arvioi, että ehdotettua sääntelyä koskevissa tutkinnoissa jouduttaneen myös selvittämään ja arvioimaan entistä useammin työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä, jota edellä ehdotetut tarkennukset saattaisivat tukea.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK toteaa, että hyväksikäytössä on yhä enemmän tyypillistä, että työntekosuhde on tahallisesti työntekijöiden oikeuksien ja työnantajavelvoitteiden kiertämistarkoituksessa määritelty muuksi oikeussuhteeksi kuin työsuhteeksi. Yleensä oikeussuhde on jonkinlainen kumppanuus-, kevytyrittäjyys- tai toimeksiantosuhde. SAK katsoo, että työsuhteen tahallisen naamioinnin tilanteissa tulee soveltaa nimenomaan ehdotettuja kiskontaa tai törkeää kiskontaa työelämässä koskevia säännöksiä, koska tahallisen työsuhteen naamioinnin tarkoituksena on kiertää työntekijän lainsäädännöllistä suojaa ja oikeuksia ja hankkia taloudellista hyötyä työntekijöitä hyväksikäyttäen. Olennaista on, että työntekosuhteen oikeudellinen luonne selvitetään osana rikosprosessia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että sääntelyä vahvistetaan jatkossa niiltä osin, joihin tämä hallituksen esitys ei vastaa. Esimerkiksi vahvempaa vastausta tarvitaan vale- tai näennäisyrittäjyysilmiöön, jossa henkilön ja työnantajan välinen oikeussuhde tosiasiassa 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.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että keskeinen eroavaisuus kiskonnan ja ehdotetun kiskonnan työelämässä välillä on se, tehdäänkö teko palvelussuhteen yhteydessä. Arviointi perustuu työsopimuslain mukaisiin työsuhteen tunnusmerkkeihin, joita ei ehdoteta tällä esityksellä muutettaviksi. Rikoslain muutoksin ei voida antaa kyseistä arviointia tarkentavia ohjeita.
>
> Olennaista on huomata, että esimerkiksi niin kutsuttu vale-, pakko- tai kevytyrittäjyys ym. kuuluisivat ehdotetun rikossäännöksen soveltamisalaan, mikäli työsuhteen tunnusmerkistöt tosiasiassa täyttyisivät (HE, s. 63). Arvioinnin lopputuloksesta riippumatta kyseessä ei ole rangaistavuusaukko, sillä tekoon voi soveltua palvelussuhteen olemassaolosta riippuen joko kiskonta tai kiskonta työelämässä.

Mikäli kyse olisi palvelussuhteesta, vastuun kohdentamisessa voitaisiin hyödyntää työnantajan tai tämän edustajan käsitteitä sekä näiden osalta vakiintuneita tulkintakäytäntöjä. Edellytyksenä ei myöskään ole esimerkiksi tietty ammattinimike tai muodollinen päätösvalta. Vastuuasema voi toisin sanoen muodostua henkilön tosiasiallisten tehtävien ja päätäntävaltuuksien perusteella. Vastuu voisi myös jakautua useampien toimijoiden kesken (HE, s. 64). Näyttövaikeuksilta ei sen paremmin tässä kuin muussakaan yhteydessä voida kokonaan välttyä. Edellä todetusti tekoon voisi soveltua joka tapauksessa esimerkiksi kiskonta, vaikkei näyttöä palvelussuhteesta tai työntekijäasemasta kyettäisikään osoittamaan.

Professori Melander katsoo, että 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 sosiaalisiin 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.

Oikeusministeriö toteaa, että kaikkia mahdollisia tilanteita ei ole mahdollista kuvata tyhjentävästi perusteluissakaan. Lausunnossa todetulla tavalla esityksen perusteluissa pyritään täsmentämään ilmaisun sisältöä. Kyse on samalla myös muualla rikoslaissa, kuten kiskonnassa, omaksutusta ratkaisusta, joissa vakiintunutta tulkintakäytäntöä voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää. Kiskontaa koskeva säännös on ollut jo pitkään voimassa, eikä sen vastaava ilmaus ole tiettävästi aiheuttanut merkittäviä ongelmia soveltamisessa.

Professori Melander toteaa, että 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 epäsuhdan selvyyttä arvioitaisiin vastaavasti kuin rikoslain 36 luvun 6 §:ssä tarkoitettua kiskontaa vastaavassa säännöksessä. Tältä osin on huomattava, että kiskontaa koskevan säännöksen esitöissä epäsuhdan selvyyttä on käsitelty yhdellä virkkeellä eikä epäsuhdan 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 epäsuhdan selvyyttä arvioitaessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että epäsuhdan selvyys määrittyisi ennen muuta tapauskohtaisesti, mitä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän ennakoitavuuden vaatimuksen kannalta.

Rikosuhripäivystys peräänkuuluttaa säädöskohtaisiin perusteluihin tarkempaa ja erilaisia esimerkkejä sisältävää pohdintaa siitä, millaisissa tilanteissa saadun edun voidaan katsoa olevan selvässä epäsuhdassa vastikkeeseen nähden.

> *Oikeusministeriö* viittaa jälleen siihen, että kyse on jo olemassa olevassa kiskontasäännöksessä käytetystä tekniikasta, jota voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää arvioinnissa. Käytetty termi ”selvä” ohjaa arviointia rikosvastuun kannalta ennakoitavaan suuntaan siten, ettei pelkkä ”epäselvä” epäsuhta riitä. Vastikkeiden välisen epäsuhdan tulisi toisin sanoen olla selvästi havaittavissa, mikä ehkäisee ennakoimatonta rikosvastuuta. Sanottua tukee myös vaatimus hyväksikäyttötavoista, joiden edellyttäminen tekee menettelystä entistä selkeämmin rikosoikeudellisesti moitittavaa.
>
> Oikeusministeriö katsoo viimekädessä tapauskohtaisen arvioinnin perustelluksi, kun huomioidaan, että säännöksen piiriin mahdollisesti kuuluvat tilanteet voivat olla hyvin erilaisia. Esityksessä on esimerkiksi nimenomaisesti todettu (HE, s. 66), että hyväksikäytön vakavuus voisi kompensoida tietyssä määrin sitä, ettei taloudellinen etu muodostu euromäärällisesti suureksi.

Professori Melander toteaa, että 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. Professori Melanderin mukaan 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. Rikosoikeudellisesta

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.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että lausunnossakin todettuun tapaan tätä vaihtoehtoa on harkittu valmistelussa (HE, s. 55). Oikeusministeriö jakaa sinänsä näkemyksen, että kyse on vanhahtavasta ilmauksesta. Oikeuskäytännössä sille on kuitenkin vakiintunut tulkintakäytäntö, eikä se ole osoittautunut soveltamistoiminnassa ongelmalliseksi. Myös suuren yleisön keskuudessa vallinnee yleinen käsitys siitä, mitä kiskonta toimintana käytännössä tarkoittaa.
>
> Valmistelussa on siten arvioitu, että vakiintuneiden tulkintakäytäntöjen hyödynnettävyyden vuoksi kyseinen ilmaisu on perusteltua pitää lainsäännöksissä huomioiden myös uusiin muotoiluihin mahdollisesti sisältyvät riskit. Lausunnossa mainitussa vaihtoehdossa tavoitellun päämäärän ei tarvitsisi toteutua, mutta korotettu tahallisuusvaatimus edellyttäisi sellaisen lisänäytön hankkimista ja lisäedellytyksen toteutumista, joita ei edellytetä ehdotetussa säännöksessä. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu muotoilu on perusteltu.

Rikosuhripäivystys toteaa lausunnossaan, että jos yksittäisen uhrin kohdalla palkkasaatava jää pieneksi, voi esimerkiksi esitutkintaviranomainen katsoa, ettei rangaistavuuskynnys (joka kiskonnan työelämässä osalta olisi ”selvä epäsuhta”) täyty, jolloin esitutkintaa ei lainkaan aloiteta, vaikka mahdollinen kokonaisrikoshyöty olisikin suuri ja tutkinnassa voisi paljastua laajamittaista, suunnitelmallista ja useisiin uhreihin kohdistuvaa hyväksikäyttöä. Rikosuhripäivystys on esittänyt aiemmassa lausunnossaan tällaisen toiminnan huomioimista myös törkeän kiskonnan työelämässä tunnusmerkistön kvalifiointiperusteena olevana suunnitelmallisuutena. Lainvalmistelija vastaa nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä, että kysymys liittyy ja tulee ratkaistavaksi rikosten yksiköintiä koskevien periaatteiden nojalla. Rikosuhripäivystys pitää kuitenkin näiden tapausten pohtimista erityisen tärkeänä ottaen huomioon sen, ettei kyse välttämättä ole siitä, tuleeko asia arvioitavaksi useana rikoksena vai yhtenä rikoksena, jossa on useita asianomistajia, vaan että jäävätkö nämä tapaukset yksiköinnin vuoksi kokonaan tutkimatta ja rankaisematta, jolloin myös uhrit jäävät korvauksetta.

Oikeusministeriö toteaa, että lakiin ei sisälly säännöstä, joka koskisi yksittäisten tekojen katsomista yhdeksi tai useammaksi rikokseksi. Koska rikosten yksiköinnistä ei säädetä laissa, yksiköintiratkaisut ja niiden lähtökohdat muodostuvat oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä. Yksiköintiin liittyviä ratkaisuja tulee arvioida tapauskohtaisesti kulloinkin käsillä olevan tilanteen mukaisesti. Sanotun vuoksi vahvaa lainsäädännöllistä ohjausta ei ole tarkoituksenmukaista antaa. Rikosten yhtymiseen ja yksiköintiin liittyvissä ratkaisuissa voidaan päätyä useankaltaisiin lopputulemiin tapauksesta riippuen.

Suomen Yrittäjät katsoo, että yksittäiset palkanmaksun puutteet tai palkkaepäselvyydet ovat ensisijaisesti yksityisoikeudellisia asioita. Hallituksen esityksessä ei ole selkeää nimenomaista rajanvetoa satunnaisten palkanmaksuvirheiden ja esitetyn tunnusmerkistön välillä. Rajanveto jää tapauskohtaisen harkinnan varaan ja voi johtaa rikosprosessien käynnistämiseen tilanteissa, joissa kyse on tosi asiallisesti työehtojen tulkinnasta eikä aidosta hyväksikäytöstä. Yksittäisten ja satunnaisten palkanmaksun puutteiden ei tule täyttää tunnusmerkistöä, vaan rikossääntelyn soveltamisen tulee edellyttää järjestelmällistä tai toistuvaa toimintaa.

Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen, jonka mukaan esimerkiksi palkkariidat sellaisenaan eivät kuulu rikosprosessiin. Täyttyäkseen ehdotetut rikossäännökset edellyttävät sen sijaan niissä tarkoitettujen hyväksikäyttötapojen täyttymistä. Toisin sanoen pelkästään se, että työntekijän ja työnantajan vastikkeiden välillä on epäsuhta, ei perustaisi ehdotettujen rikossäännöksien perusteella rikosvastuuta. Tältä osin oikeusministeriö viittaa lisäksi esitykseen: ”Rajoitukset sopimusvapauteen ja elinkeinovapauteen ovat marginaalisia, koska kiskonnan ei voida katsoa kuuluvan niiden piiriin. Sinänsä on mahdollista, että rikosprosessiin päätyisi tapauksia, joissa on epäselvää, onko sopimusehto tavallisen sopimusvapauden piirissä vai voidaanko se katsoa kohtuuttomaksi tai jopa rangaistavaksi menettelyksi. Kyseessä on kuitenkin ennemmin todisteluun ja näytönarviointiin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvä kysymys.” (s. 44) ”Säännökseen ehdotettavat hyväksikäyttötavat tekevät menettelystä lisäksi selkeämmin rikosoikeudellisesti moitittavaa erottamalla hyväksikäytön esimerkiksi palkkaan ja muihin työehtoihin liittyvistä erimielisyyksistä sekä tulkintaeroista.” (s. 48.)

3.2 Perusoikeudet ja suojankohteet

Professori Melander toteaa, että esityksen perusteluissa sen tavoitteenasetteluihin liittyvään lähestymistapaan voidaan kohdistaa 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 tarkoitetulla 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) viitatut 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.

> *Oikeusministeriö* jakaa näkemyksen, jonka mukaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen tulisi vedota säästeliäästi kriminalisointien perusteluina. Keskeistä on myös huomata, että perus- ja ihmisoikeudet asettavat myös valtiosääntöisiä rajoja rangaistavaksi säätämiselle. Esityksen perusteluissa ehdotettuja kriminalisointeja on suhteutettu sekä taustoitettu laajempaan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään niin hyväksyttävien perusteiden kuin rangaistavuuden rajoitusten osalta. Esimerkiksi perustuslain 18 §:n 1 momentti sisältää erityisen työelämään liittyvän velvollisuuden, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Ehdotetuille kriminalisoinneille on siten osoitettu hyväksyttävät valtiosääntöiset perusteet, jotka kytkeytyvät ennen muuta perustuslain 15 ja 18 §:ien turvaamiseen ja rikosten ehkäisemiseen perustuslakivaliokunnan lausunnossa 9/2016 vp (s. 5) tarkoitetulla tavalla.

Professori Melander katsoo lisäksi, että esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevia perusteluita voidaan (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. 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 suojeluobjekteiltaan 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 pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena. Esityksessä ehdotettua pakkokeinolain muutosta voidaan pitää hyväksyttävänä.

Oikeusministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksessä sanottuun (s. 79): ”Telekuunteluvaltuuden laajentaminen koskemaan tietyissä tilanteissa muun muassa törkeimpiä talousrikoksia on katsottu perustelluksi erityisesti ammattimaisen ja järjestäytyneen talousrikollisuuden selvittämiseen liittyvillä seikoilla. Mitä suurempaa hyötyä talousrikoksella on tavoiteltu, sitä suurempi on yhteiskunnallinen intressi selvittää se, ja mitä suunnitelmallisemmin talousrikos tehdään, sitä vaikeampi se on selvittää perinteisin keinoin (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5).

Ehdotetun rikosnimikkeen lisäämiselle telekuuntelun perusterikosten piiriin on perusoikeusjärjestelmän edellyttämät hyväksyttävät perusteet. Kyse olisi verrattain vakavasta rikoksesta, jonka rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Ehdotettu rangaistusasteikko rinnastuisi 2 momentin 13 kohdassa viitattuihin törkeään petokseen ja törkeään kiskontaan. Kyse on rikosnimikkeistä, joilla suojataan edellä esitettyyn tapaan useita perusoikeuksia ja joihin liittyy erityisesti niiden vakavuus huomioiden tärkeä yhteiskunnallinen selvittämisintressi. Kyseisen pakkokeinon lisääminen keinovalikoimaan on erityisen tärkeää esimerkiksi reaaliaikaisten tapausten selvittämiseksi ja yleisesti epäiltyjen rikosten paljastamiseksi. Keino on toisin sanoen erityisen merkityksellinen rikosten ilmitulon tehostamiseksi.

Perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan ja työvoiman suojelun, turvaaminen puoltaa telekuuntelun mahdollisuuden laajentamista törkeään kiskontaan työelämässä myös siksi, että ehdotetulla rikossäännöksellä on osin yhteneväinen soveltamisala törkeän kiskonnan kanssa. Mikäli törkeää kiskontaa työelämässä ei lisättäisi perusterikosten listaan, telekuuntelu jäisi pois rikoksen selvittämisen keinovalikoimasta sellaisissa tilanteissa, joissa se on nykyisin käytettävissä säännöksen mukaisesti törkeän kiskonnan selvittämistä varten. On syytä huolehtia siitä, että vastaavien rikosten tutkinnassa on jatkossakin käytettävissä vastaavat pakkokeinot.”

Oikeusministeriö katsoo perustelujen olevan hyväksyttäviä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana perusteluissa toistuvaa näkemystä syrjintään liittyvien tunnusmerkistötekijöiden vaikeudesta. Työsyrjintää koskeva sääntely muuttuisi esitettyjen lainsäädäntömuutosten myötä. Nykylainsäädännössä rikostunnusmerkistöt työsyrjinnän eri muotoihin puuttumiseksi muodostavat loogisen jatkumon työsyrjinnästä kiskonnantapaisen työsyrjinnän kautta

ihmiskaupparikoksiin. Valtuutettu ilmaiseekin huolensa, että työsyrjinnällä ei esityksen mukaan olisi enää jatkossa törkeää tekomuotoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että jos tulevaisuudessa törkeän työsyrjinnän olisi täytettävä myös kiskontaa työelämässä koskevan tunnusmerkistö, käytännössä kynnys vakavien työsyrjintätapausten 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.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että kiskonnantapainen työsyrjintä ei ole suoranaisesti työsyrjinnän törkeä tekomuoto, vaan eräänlainen hybridisäännös kiskonnan ja työsyrjinnän välillä. Sen rangaistavuus edellyttää yhtäältä työsyrjinnän ja toisaalta kiskonnan elementtien täyttymistä. Esityksessä todetulla tavalla tämä on osoittautunut käytännössä haasteelliseksi vaatimukseksi hyväksikäyttöön puuttumisessa. Ehdotetut rikossäännökset helpottaisivat puuttumista erottamalla syrjintään muuhun hyväksikäyttöön liittyvät tekijät selkeästi omiksi erillisiksi pykälikseen. Kiskontaa työelämässä olisi toisin sanoen helpompi soveltaa, koska syrjintäelementtiä ei tarvitsisi näyttää toteen. Mikäli tapauksessa ilmenisi myös syrjintää, työsyrjintää ja kiskontaa työelämässä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa samanaikaisesti. Kärsimyskorvauksen tuomitseminen ei lisäksi edellytä syyksi lukevaa tuomiota esimerkiksi edes työsyrjinnästä. Riittävää on, että yhdenvertaisuuden loukkaamisen katsotaan sisältyvän muuhun rikokseen, kuten kiskontaan työelämässä (HE, s. 46).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo lisäksi, että termivalinnoin kiskonnassa korostuu uhrin kärsimä taloudellinen vahinko. Epäsuhta ei ota huomioon muita oikeushyviä, mitä työsyrjinnän 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 työsyrjintää ja kiskontaa työelämässä toisistaan, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että muut kuin suoranaiseen taloudelliseen vahinkoon liittyvät loukkaukset tulevat huomioiduksi ehdotetun rikossäännöksen tekotapalistan kautta. Myös törkeässä tekomuodossa olevat kvalifiointiperusteet mahdollistavat kyseisten

tekijöiden huomioimisen rangaistuksen määräämisessä myös perusmuotoisessa tekomuodossa. Teon moitittavuusarvioinnissa voidaan lisäksi huomioida rikoslain 6 luvun 4 §:n mukaisen rangaistuksen mittaamisen yleisperiaatteen mukaisesti muitakin tekijöitä kuin tunnusmerkistössä nimenomaisesti mainittuja.

4 Muut kysymykset

4.1 Muut kuin lakiehdotuksiin suoranaisesti liittyvät kysymykset

Pohjanmaan käräjäoikeus näkee esitutkinnan ja oikeusprosessin keston merkittävänä käytännön ongelmana ulkomaistaustaisen työntekijän työperäisen hyväksikäytön tutkinnassa. Molempia hidastaa ja vaikeuttaa käytettävissä olevien resurssien lisäksi asianomistajien, todistajien ja mahdollisesti vastaajienkin tulkin tarve. Tämän vuoksi Pohjanmaan käräjäoikeus toteaa, että työperäistä hyväksikäyttöä koskevissa asioissa rikoksen vanhentumisajan olisi oltava vähintään viisi vuotta, mutta esitutkinnan kestoon liittyvät edellä mainitut ongelmat huomioon ottaen viisi vuottakin on hyvin lyhyt aika. Tähän nähden on hyvä, että törkeän tekomuodon vanhenemisaika on kymmenen vuotta ja viiden vuoden vanhentumisaika perusmuotoisessa teossa voi muodostua ongelmaksi.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK katsoo, että rikoksen kohteeksi joutuneiden työntekijöiden asemaa esitutkinnassa ja rikosprosessissa on parannettava. Moni hyväksikäytön uhri jää ilman riittävää oikeusturvaa, koska tulkkaus- ja oikeusapuedellytykset eivät ole riittävät tai saatavilla ajoissa. Rikosten uhrien on saatava todellista tukea ja apua heti rikosprosessin alkuvaiheessa. Tämä vähentäisi osaltaan vaikenemisen riskiä ja tukisi oikeuden toteutumista sekä työperäisen hyväksikäytön paljastamisen edellytyksiä.

Oikeusministeriö katsoo, etteivät esitetyt huomiot varsinaisesti liity nyt käsiteltävään esitykseen ja lakiehdotuksiin. Oikeusministeriö ei näe aihetta lausua tältä osin lakivaliokunnan mietinnössä alla olevan lisäksi.

Syyteoikeuden vanhentumisaika kiskonnassa työelämässä olisi viisi vuotta ja törkeässä tekomuodossa kymmenen vuotta. Vanhentumisajat määräytyvät rangaistusasteikkojen perusteella, joiden määrittäminen perustuu ennen kaikkea teon vakavuuteen ja haitallisuuteen esimerkiksi tutkinnallisten tarpeiden sijaan. Vaikka perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisinä myös enimmäisrangaistuksen korottamisen rikosprosessuaalisia ja muita seurannaisvaikutuksia, viimeksi mainitut eivät ole ensisijaisia argumentteja rangaistusasteikoiden määrittelyssä (ks. PeVL 56/2014 vp,

s. 3 ja PeVL 7/2025 vp, 14 kohta). Oikeusministeriö katsoo lisäksi, ettei tämän kaltaisissa tapauksissa näytön hankkiminen ainakaan helpottune ajan myötä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK toteaa, että liiketoimintakieltoa koskevaa sääntelyä on tiukennettava nostamalla alarajaa kolmesta vuodesta viiteen vuoteen, sillä nykyinen lainsäädäntö ei tosiasiallisesti estä laittomasti toimivien työnantajien toimintaa. Laittomasti toimivien työnantajien kiinnijäämisriski on aivan liian pieni ja heidän mahdollisuutensa jatkaa työntekijöiden hyväksikäyttöön perustuvaa liiketoimintamalliaan on aivan liian helppoa.

Oikeusministeriö toteaa, että liiketoimintakiellon pituutta koskevan sääntelyn soveltuessa kaikilla perusteilla määrättyihin kieltoihin sen muuttaminen vaatisi huomattavan laajaa arviointia. Arvioinnissa tulisi tehdä myös ero kiinnijäämisriskin, kiellon pituuden ja muiden osatekijöiden välillä. Kyseinen arviointi ja kysymyksenasettelu eivät liity nyt käsiteltävään esitykseen ja lakiehdotuksiin

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ja muutamat muut lausujat toteavat erikseen, että viranomaisten riittävä resursointi on olennaista lainmuutosten tavoitteiden toteutumiseksi.

Oikeusministeriö toteaa viitaten esitykseen (s. 50), että työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumisen haasteet eivät palaudu yksiselitteisesti lainsäädäntöön vaan sen käytännössä tehokkaaseen toimeenpanoon. Työperäisen hyväksikäytön ilmitulon ja tapausten tehokkaan selvittämisen kannalta työsuojeluviranomaisen ja esitutkintaviranomaisten resurssien selvä lisääminen voisi tehostaa puuttumista työperäiseen hyväksikäyttöön. Oikeusministeriö viittaa kuitenkin myös seuraavaan (s. 60): ”Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitu, että ehdotettavat muutokset eivät itsessään lisäisi tapausmääriä tai niiden käsittelyn vaatimia resursseja. Muutokset eivät toisin sanoen lisää tarvetta lisäresursoinnille.”

4.2 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausumaehdotus (TyVL 4/2026 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää lausunnossaan TyVL 4/2026 vp, että lakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia työperäisen hyväksikäytön ehkäisyyn sekä arvioi sääntelyn toimivuutta ja lisätoimien

tarvetta työperäisen hyväksikäytön vähentämiseksi. Selvitys asiasta on annettava lakivaliokunnalle viimeistään kolmen vuoden kuluttua lakien voimaantulosta.

Oikeusministeriö toteaa, että se seuraa jo yleisesti sen toimialaan kuuluvan lainsäädännön toimivuutta käytännössä. Oikeusministeriö katsoo kolmen vuoden aikarajan olevan varsin niukka huomioiden muun muassa se, että rikosprosessien kesto huomioiden mahdollisia tapauksia ei saatane käsiteltyä loppuun asti. Sääntelyä voidaan lisäksi soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin. Rikollisuustilanteen ja sen muutosten selvittäminen vaatisi vielä entistä pidempää seuranta-ajanjaksoa luotettavien päätelmien tekemiseksi.

Oikeusministeriö katsoo myös, että ehdotetun kaltaisia selvityksiä tehtäneen tyypillisesti laajemmista ja perustavanlaatuisemmista muutoshankkeista (esim. Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston perustaminen, ks. LaVM 6/2023 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan HE:ssä ei ehdoteta sen kaltaisia laajoja muutoksia eikä sillä arvioida olevan sellaisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät tällaisen selvityksen toteuttamista. Todettuun tapaan oikeusministeriö seuraa jo yleisesti sen toimialaan kuuluvan lainsäädännön toimivuutta ja ajantasaisuutta.

4.3 Lakialoite 4/2023 vp laiksi rikoslain 47 luvun muuttamisesta (alipalkkauksen erilliskriminalisointi)

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK katsoo, että vaikka kiskonta työelämässä -säännös mahdollistaa puuttumisen osaan alipalkkaustapauksista, sen soveltaminen edellyttää erityisten olosuhteiden – kuten uhrin taloudellisen ahdingon, riippuvuussuhteen tai ymmärtämättömyyden – täyttymistä. Ehdotettu kiskonta työelämässä rikosnimike ei kata kaikkia alipalkkaustilanteita. SAK kannattaa lakialoitteessa ehdotettua rikoslain täydennystä, mutta kiinnittää valiokunnan huomiota mahdollisuuteen tarkastella sääntelyn rakennetta ja vaikuttavuutta vielä laajemmin sekä suhteessa uuteen kiskontasääntelyyn että kansainvälisiin ratkaisuihin.

SAK katsoo lisäksi, että alipalkkauksen ydin tulee ymmärtää oikeudettomana taloudellisen edun hankkimisena työntekijän kustannuksella. Tältä osin rikoslain logiikka on selkeä ja yhdenmukainen esimerkiksi varkausrikosten kanssa. Tämä täydentäisi kiskonta työelämässä -rikosnimikettä ja varmistaisi, että alipalkkauksen koko ilmiökenttä tulee asianmukaisesti katetuksi. Tunnusmerkistön ja tekomuotojen osalta SAK pitää tärkeänä, että kriminalisointi kattaa laajasti erilaiset alipalkkauksen muodot, myös ne, jotka eivät täytä kiskonta työelämässä -rikoksen tunnusmerkistöä. Tahallisuusvaatimus voi rajata soveltamisalaa liiaksi tilanteissa, joissa työnantaja toimii vähintään törkeän huolimattomasti. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko törkeä huolimattomuus syytä

sisällyttää rangaistavuuden piiriin. Tämän lisäksi tulee arvioida ja selvittää myös törkeän tekomuodon säätämistä sekä rangaistusasteikon riittävyyttä.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmistelussa on arvoitu yhtenä vaihtoehtona alipalkkauksen erilliskriminalisointia (HE, s. 47–48 ja 58–59). Vaihtoehtoon liittyisi kuitenkin ongelmia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Rangaistavan menettelyn sisällön tulisi lähtökohtaisesti ilmetä laintasoisesta säännöksestä. Palkkojen määräytyminen perustuu kuitenkin Suomessa keskeisesti työehtosopimusjärjestelmään. Lisäksi haasteena on, että sellaiset työtehtävät, joita työehtosopimukset eivät koske, eivät tulisi ehdotetun rikossäännöksen piiriin. Vaikka Suomessa työehtosopimusten kattavuus on korkea, on olemassa aloja, joilla ei ole työehtosopimuksia. Lakialoitteessa ehdotettu kriminalisointi olisi soveltamisalaltaan laaja ja rangaistava käyttäytyminen olisi viime kädessä riippuvainen työehtosopimuksen määräyksistä, mitä voitaisiin pitää laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena.

Arvioinnissa on huomioitava myös muut kriminalisointiperiaatteet, kuten rikosoikeuden viimesijaisuutta korostava ultima ratio -periaate. Ennen uuden rikosnimikkeen säätämistä on arvioitava, ovatko olemassa olevat keinot riittäviä ja voidaanko niitä tehostaa muilla tavoin, kuten valvontaa ja viranomaisyhteistyötä kehittämällä. Keskeistä on pohtia myös sitä, millä keinoilla epäkohtiin pystytään puuttumaan tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Sanotut seikat korostuvat, kun huomioidaan, että lakialoitteessa ehdotetussa tunnusmerkistössä ei ole mitään esimerkiksi olennaisuuteen tai merkittävyyteen liittyvää rajoitusta, joten aloitteen mukainen tunnusmerkistö täyttyisi vähäisessäkin alipalkkaustilanteessa. Kiskontaa työelämässä koskevaan säännökseen ehdotetut hyväksikäyttötavat tekevät menettelystä selkeämmin rikosoikeudellisesti moitittavaa erottamalla hyväksikäytön esimerkiksi palkkaan ja muihin työehtoihin liittyvistä erimielisyyksistä sekä tulkintaeroista.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen rikossäännösten nimenomaisena tavoitteena on puuttua muun muassa alipalkkaustilanteisiin, joissa työntekijän tekemä työ ja siitä saatu palkka ovat selvässä epäsuhteessa. Alipalkkaukseen voidaan puuttua myös useiden muiden rikossäännösten, kuten kiskonnan ja petoksen avulla.

4.4 Hallituksen esityksen suhde muihin esityksiin

Oikeusministeriö nostaa esille, että eduskunnassa on parhaillaan vireillä HE 198/2025 vp, jossa viitataan käsillä olevassa hallituksen esityksessä 21/2026 vp ehdotettuihin rikossäännöksiin. Hallituksen esityksen 198/2025 vp 2. ja 3. lakiehdotusten näkökulmasta olisi pidettävä hyvänä, että HE 21/2026 vp käsiteltäisiin eduskunnassa, ja siinä ehdotetut muutokset tulisivat voimaan ennen 2. lakiehdotuksen 3 luvun 72 §:n 1 momentin 4 kohtaa sekä 3. lakiehdotuksen 18 §:n 17 kohtaa.

Oikeusministeriö viittaa lisäksi hallituksen esitykseen (s. 73): ”Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi samoja lainkohtia kuin tällä esityksellä. Tällaisia ovat julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 80 §:n 2 momentti, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 84 §:n 2 momentti sekä rikosrekisterilain 6 b §:n 2 momentin 8 kohta. Tämän esityksen eduskuntakäsittelyssä on otettava huomioon mainitut aikaisemmin tehdyt muutokset niiden tultua voimaan.”

Oikeusministeriön tietojen mukaan lausuntovaliokunnat ovat antaneet lausuntonsa hallituksen esityksestä 2/2026 vp, ja mietintövaliokunnan (TaV) mietintö valmistunee toukokuun alkupuolella. Eduskunnan tahdosta riippuen voimaantulo lienee mahdollista kesän aikana.