

## KIRJALLINEN KYSYMYS 77/2014 vp

### Alipalkkauksen kriminalisointi

#### *Eduskunnan puhemiehelle*

Alipalkkauksen kriminalisoinnilla on laaja kansan tuki. Palvelualojen ammattiliiton teettämän selvityksen mukaan 82 prosenttia suomalaisista aikuisista on täysin tai jokseenkin samaa mieltä, että tilanteet, joissa maksetaan työntekijälle alan työehtosopimuksen määräykset alittavaa palkkaa, tulisi kriminalisoida ja maksaja tuomita rikoksesta. Työntekijöistä 91 prosenttia ja jopa johtajista 81 prosenttia kannattaa kriminalisointia. Myös selkeä enemmistö yrittäjistä, 64 prosenttia, piti kriminalisointia tarpeellisena.

Nykyisin palkkasaatava ja sen oikeellisuus ratkaistaan yksityisoikeudellisena riita-asiana sitovasti yleisissä tuomioistuimissa. Työsuojeluviranomainen voi ilmoittaa asiasta poliisille vain niin ilmeisessä alipalkkaustilanteessa, että sen voitaisiin arvioida olevan rikoslain tarkoittamaa työsyryntää tai kiskonnan tapaista työsyryntää.

Alipalkkauksesta kilpailuetua hakevat yritykset vääristävät markkinoita ja vaikeuttavat rehellisten yritysten toimintaa. Ne yritykset, jotka eivät noudata sovittuja pelisääntöjä, on saatava kuriin. Useimmiten alipalkkaus kohdistuu lisäksi niihin työntekijöihin, jotka eivät tunne oikeuksiaan tai arastelevat kysyä niiden perään eli nuoriin ja maahanmuuttajiin. Ammattiliitot saavat päivittäin kyselyjä alipalkkauksesta ja hoidettavina on jatkuvasti satoja riitoja.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

*Mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä alipalkkauksen kriminalisoimiseksi?*

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2014

Johannes Koskinen /sd

### ***Eduskunnan puhemiehelle***

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Johannes Koskisen /sd näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 77/2014 vp:

*Mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä alipalkkauksen kriminalisoimiseksi?*

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Alipalkkauksen vakavat muodot on kriminalisoitu jo nykyään. Alipalkkaus voi täyttää esimerkiksi työsyrynnän (rikoslain 47 luvun 3 §) tai kiskonnantapaisten työsyrynnän tunnusmerkistön (3 a §). Työsyryntä ilmenee tyypillisesti siten, että ulkomaalaiselle maksetaan hänen asemaansa hyväksikäyttäen liian alhaista palkkaa. Kiskonnantapaista työsyryntää koskevan hallituksen esityksen (HE 151/2003 vp) mukaan 3 a §:n säännöksessä tarkoitettu epäedullinen asema voisi ilmetä esimerkiksi muihin työntekijöihin verrattuna huomattavasti alhaisemman palkan maksamisena tai epäasiallisina työaikoina. Kiskonnantapaista työsyrynnästä voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi, työsyrynnästä enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Jos työnantaja johtaa työntekijää harhaan, myös petosta koskeva rangaistussäännös (rikoslain 36 luvun 1 §) voi tulla sovellettavaksi. Petoksesta tuomitaan muun muassa se, joka erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä saa toisen tekemään jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle.

Lainsäädännössä on muutenkin kiinnitetty erityistä huomiota alipalkkaukseen liittyviin ongel-

matilanteisiin. Alipalkkauksen osalta on tarkasteltava erityisesti ulkomaalaisten asemaa työmarkkinoilla. Ulkomaalaisia työntekijöitä suojataan esimerkiksi työsuojelun valvonnalla sekä lähetettyjä työntekijöitä ja ulkomaalaisia koskevalla lainsäädännöllä. Rikoslaisissa on lisäksi kriminalisoitu luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö (47 luku 6 a §) ja ihmiskauppa (25 luku 3 ja 3 a §). Työsuojeluviranomaiset valvovat työsuojelua koskevien säännösten noudattamista ja voivat tarvittaessa käyttää hallinnollisia pakkokeinoja.

On myös huomattava, että työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä selvittää parhailaan tilaajavastuulain uudistamistarpeita. Työryhmä arvioi, onko tilaajan vastuuta sopimus-kumppanin velvoitteista tarpeen lisätä, tulisiko tilaajavastuulain rikkomistapauksissa määrättävää laiminlyöntimaksua korottaa ja olisiko tahalliset laiminlyönnit sanktioitava nykyistä voimakkaammin. Hanke on osa harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimintaohjelmaa, jonka mukaan on vahvistettava työsuojeluviranomaisten mahdollisuutta tarkastaa, että palkkaus on lainsäädännön ja työpaikkaa koskevan työehtosopimuksen mukainen. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön asettama työelämän sääntelyryhmä selvittää alipalkkauksen epäkohtiin liittyviä toimia osana muita työehtosopimusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä.

Rikosoikeudella suojellaan jo nykyään heikompa osapuolta, jos kysymys on esimerkiksi erehdyttämisestä, ymmärtämättömyydestä, tietämättömyydestä tai ajattelemattomuudesta. Jos työntekijä on sitä vastoin tietoisesti suostunut pieneen palkkaan eikä kyse ole hyväksikäytöstä, olisi rikosoikeuden kannalta ongelmallista, kuka

olisi rikoksen uhri ja mitä oikeushyvää sääntelyllä suojeltaisiin.

Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan rikosoikeutta käytetään viimesijaisena keinona, jos käytettävissä ei ole toista moraalisesti hyväksyttävämpää ja sitä tehossaan kohtuullisessa määrin lähestyvää ja kohtuullisin kustannuksin toimeenpantavissa olevaa järjestelmää tai keinoa. Tämänkään vuoksi ei ole perusteltua, että alipalkkausta käsiteltäisiin lähtökohtaisesti rikosasiana. Rikosoikeutta ei tule käyttää sopimusriitojen ratkaisuun. Jos alipalkkaus kriminalisoidisiin yleisesti, rikosprosessiin saattaisi päätyä sopimusriitoja, joissa ei ole kysymys työntekijän hyväksikäytöstä vaan työehtosopimuksen tulkinnasta ja yksityiskohdista. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että poliisi selvittäisi esimer-

kiksi kysymystä siitä, mille vaativuustasolle henkilön työtehtävä työehtosopimuksen mukaan sijoittuu. Palkkariidat on pyrittävä ratkaisemaan ensisijaisesti neuvottelemalla tai sovittelemalla taikka viime kädessä tuomioistuimessa, ei rikosasioina. Kriminalisoinnin säätäminen nykyisten työriitojen ratkaisumekanismien oheen tai lisäksi ei olisi kustannustehokasta vaan lisäisi verorasitusta.

Edellä kuvatuista syistä alipalkkauksen yleistä kriminalisointia ei voida pitää perusteltuna. Erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla on kuitenkin jatkuvasti seurattava ja varmistuttava siitä, että esimerkiksi työsuojeluviranomaisten käytössä on riittävät hallinnolliset keinot, joilla hyväksikäyttötapauksiin kyetään puuttumaan.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2014

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

### *Till riksdagens talman*

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 77/2014 rd undertecknat av riksdagsledamot Johannes Koskinen /sd:

*Vilka åtgärder tänker regeringen vidta för att kriminalisera underbetalning?*

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

De allvarligaste formerna av underbetalning är redan enligt den gällande lagstiftningen straffbara. Underbetalning kan uppfylla rekvisitet för diskriminering i arbetslivet (47 kap. 3 § i strafflagen) eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet (3 a §). En typisk form av diskriminering i arbetslivet är att man till en utlänning genom att utnyttja dennes svagare ställning betalar en för låg lön. Enligt regeringens proposition som gäller ockerliknande diskriminering i arbetslivet (RP 151/2003 rd) kan en sådan ofördelaktig ställning som avses i 47 kap. 3 a § i strafflagen innebära t.ex. betydligt lägre lön jämfört med de andra arbetstagarna eller omotiverade arbetstider. Straffet för ockerliknande diskriminering i arbetslivet är böter eller fängelse i högst två år och för diskriminering i arbetslivet böter eller fängelse i högst sex månader.

Om arbetsgivaren har vilselett en arbetstagar, kan även bestämmelsen om bedrägeri (36 kap. 1 § i strafflagen) bli tillämplig. För bedrägeri kan dömas bland annat den som för att bereda sig själv eller någon annan orättmätig ekonomisk vinning förmår någon att göra något genom att vilseleda eller utnyttja misstag och därigenom orsakar ekonomisk skada för den som misstagit sig.

Också genom annan lagstiftning har man strävat efter att förebygga problem som hänför sig

till underbetalning. När det gäller underbetalning har särskild uppmärksamhet fästs vid de utländska arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden. Utländska arbetstagare skyddas till exempel genom tillsynen över arbetarskyddet samt genom lagstiftningen som gäller utstationerade arbetstagare och utlänningar. Enligt strafflagen är också anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd (47 kap. 6 a §) och människohandel (25 kap. 3 och 3 a §) straffbara gärningar. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar iakttagandet av bestämmelserna om arbetarskydd och kan vid behov använda administrativa tvångsmedel.

Det är också skäl att nämna att arbets- och näringsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda behoven att reformera den s.k. beställaransvarslagen. Arbetsgruppen ska bedöma huruvida det är nödvändigt att öka beställarens ansvar för att avtalsparten verkligen fullgör sina skyldigheter. Arbetsgruppen ska också bedöma om det finns behov att höja den försummelseavgift som påförs för brott mot beställaransvarslagen och införa större sanktioner än nuförtiden för uppsåtliga försummelser. Projektet är ett led i åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Enligt programmet ska arbetarskyddsmyndigheternas möjligheter att granska att lönen är förenlig med lagstiftningen och kollektivavtalet förbättras. Därtill har arbets- och näringsministeriet tillsatt en grupp för reglering av arbetslivet som utöver andra frågor som gäller kollektivavtalssystemet ska utreda på vilket sätt missförhållandena i samband med underbetalning kan åtgärdas.

Det finns redan nu straffrättsliga bestämmelser som skyddar den svagare parten då det är fråga om till exempel vilseledande, oförstånd, okunskap eller obetänksamhet. Däremot om arbetsta-

garen medvetet har samtyckt till en låg lön och det inte är fråga om utnyttjande, skulle det ur en straffrättslig synvinkel vara svårt att avgöra vem som är offret för brottet och vilket rättsligt intresse regleringen ska skydda.

Enligt etablerad lagstiftningspraxis bör straffrättsliga medel tillgripas som sista åtgärd om det inte finns tillgång till ett annat moraliskt mera acceptabelt system eller medel som till sin effekt i rimlig grad motsvarar denna och som till rimliga kostnader kan verkställas. Också detta talar för att det inte är motiverat att underbetalning behandlas som ett brottmål. Straffrätt ska inte användas för att lösa avtalstvister. En allmän kriminalisering av underbetalning skulle kunna leda till att avtalstvister som inte gäller utnyttjande av en arbetstagare utan tolkningen av eller detaljerna i ett kollektivavtal behandlas i en straffpro-

cess. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att till exempel frågor som gäller vilken kravnivå en persons arbetsuppgift ska ha enligt kollektivavtalet skulle utredas av polisen. Lönetvister ska i första hand avgöras genom förhandlingar eller medling eller i sista hand i domstol, inte i en straffprocess. Införande av en kriminalisering av underbetalning vid sidan om de nuvarande mekanismerna för att lösa arbetstvister skulle inte vara kostnadseffektivt utan öka skattebördan.

På grund av de ovan nämnda orsakerna kan det inte anses vara motiverat att införa en allmän kriminalisering av underbetalning. Det är dock skäl att ständigt följa i synnerhet de utländska arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden och se till att arbetarskyddsmyndigheterna har tillräckliga administrativa medel att ingripa i fall där arbetstagarna utnyttjas.

Helsingfors den 7 mars 2014

Justitieminister Anna-Maja Henriksson