

26.1.2015

## Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertomus 2014 (K 19/2014 vp)

Eduskunnan työelämä- tasa-arvovaliokunta,

asiantuntijakuuleminen 27.1.2015

### Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, lakimies Arja Pohjola

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n näkemyksen mukaan työperäinen hyväksikäyttö on viime vuosina lisääntynyt. PAMissa käsitellään entistä useammin erityisesti ulkomaalaisia työntekijöitä koskevia erimielisyyssasioita, joihin liittyy työrikosprosessi.

Vain osa tällaisista riita-asioista tulee kuitenkin ilmi työntekijän oman yhteydenoton myötä, sillä heikossa työmarkkina-asemassa olevilla työntekijöillä on harvoin tietoa mahdollisuudesta liittyä ammattiliittoon. Yhä useammin hyväksikäyttötilanteet tulevat PAMin tietoon poliisin virka-apupyynnönä. Yhteydenottajana toimii monesti myös työntekijän kohtelusta huolestunut avustaja tai tuttava.

Yhteistä näille tilanteille on, että työntekijää uhkaillaan oleskeluluvan menetyksellä tai väkivallalla. Työntekijät työskentelevät ylipitkiä työvuoroja ja vailla vapaapäiviä tai lomiam alipalkalla ja vailla työaikakorvauksia. Maksettuja palkkoja peritään usein takaisin. Palkkasaatavat saattavat kohota useisiin kymmeneen tai jopa satoihin tuhansiin euroihin.

PAM yhtyy ihmiskaupparaportoin näkemykseen, jonka mukaan

*ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liittyvät ongelmat kasvavat ja pahenevat, ellei ilmiöön kohdisteta riittävää huomiota ja viranomaisvalvontaa sekä suunnitella, miten työperäistä ihmiskauppaa ja siihen liittyvää hyväksikäyttöä voitaisiin vastaisuudessa ennaltaehkäistä ja torjua entistä tehokkaammin.*

PAM haluaa samalla kiinnittää huomiota raportin toteamukseen, jonka mukaan työperäinen hyväksikäyttö linkittyy työvoimavaltaisilla palvelualoilla usein harmaan talouden ilmiöihin. Esimerkiksi alipalkkausta voidaan sellaisenaan pitää sekä tyyppillisenä työperäisenä hyväksikäyttönä että verovuodon myötä harmaana taloutena. Työperäistä hyväksikäyttöä voitaisiin siten ennaltaehkäistä erityisesti palvelualoilla monelta osin samoilla toimilla, joilla on mahdollista torjua harmaata taloutta.

***PAMin näkemyksen mukaan lainsäädäntöä voidaan kehittää lukuisin tavoin vastaamaan paremmin tavoitteita työperäisen ihmiskaupan ennaltaehkäisemisestä, tunnistamisesta ja kitkemisestä Suomessa.***

26.1.2015

## Rikoslain säännökset ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön osalta

Raportin mukaan ihmiskaupan piirteitä sisältäviä tapauksia tutkitaan esimerkiksi kiskonnantapaisena työsyrijintänä tai kiskontana. Kaikissa tapauksissa ihmiskaupan psyykkisen painostamisen ja pakottamisen tai uhrin heikkoa tai työnantajasta riippuvaista asemaa ei edelleenkään osata täysin havaita, tunnistaa ja selvittää.

Työperäinen ihmiskauppa on ihmiskauppaa, jonka tarkoituksena on saattaa uhri pakkotyöhön. Pakkotyön käsite on käytännössä ollut poliisille, syyttäjille ja tuomioistuimelle ongelmallinen: on lähdetty siitä, että pakkotyön edellytyksenä tulee olla objektiivisesti arvioiden konkreettinen pakko. ILO:n pakkotyötä koskevissa yleissopimuksissa<sup>1</sup> sen sijaan painotetaan oikeaan informaatioon perustuvaa vapaaehtoista suostumusta työhön. Tahdon vapautta arvioidaan subjektiivisten, henkilön omien lähtökohtien ja ominaisuuksien pohjalta. Harhaanjohtaviin lupauksiin tai epäsuoraan paktoon (harhauttaminen, uhkailu työluvan menetyksellä) perustuva suostumus ei ole annettu vapaaehtoisesti. ILO:n pakkotyötunnusmerkistössä<sup>2</sup> esitetään Suomessa tyypillisesti esiintyvissä työperäisessä hyväksikäytössä ilmenevät piirteet – mm. liiallinen ylityö – mahdollisina pakkotyön tunnusmerkkeinä.

***PAM esittää, että rikoslain tarkoittamaa pakkotyön tunnusmerkistöä selkeytetään siten, että säännöksen tulkinnassa huomioidaan nykyistä paremmin kansainvälisen työjärjestön ILO:n pakkotyötä koskevien yleissopimusten määritelmä pakkotyöstä. PAM katsoo, että myös viranomaisten koulutusta tulee tässä tarkoituksessa tehostaa.***

## Tilajavastuulaki

Syksyllä 2014 tilajavastuulakia pohtinut työryhmä ei esittänyt toimenpiteitä, joilla laajennettaisiin tilaajan vastuuta alihankkijoidensa veroista ja heidän palveluksessaan olevien työntekijöiden palkoista ja sosiaaliturvamaksuista. ***Sopimuksenaikaisella vastuulla pystyttäisiin kuitenkin PAMin näkemyksen mukaan nykyistä merkittävästi paremmin ehkäisemään harmaata taloutta alihankintatoimialoilla ja vuokratyövoiman käytön yhteydessä pienentämällä erityisesti alipalkkoihin liittyvää verovuotoa sekä niihin usein liittyvää työperäistä hyväksikäyttöä.*** Tilajavastuulain uudistustyössä olisi mahdollista hyödyntää aihetta pohtineen työryhmän jo teettämää laajaa selvitystä tilajavastuun sisällöstä Euroopassa, josta käy ilmi, että useissa eurooppalaisissa maissa tilaaja on vastuussa alihankkijansa vero-, sosiaaliturva- ja työnantajavelvoitteista; joissakin maissa vastuu ulottuu koko alihankintaketjuun.

<sup>1</sup> ILO:n pakkotyötä koskeva yleissopimus nro 29 vuodelta 1930

<sup>2</sup> ILO indicators of forced labour, Special action programme to Combat Forced labour. Pakkotyön 11 tunnusmerkkiä.

26.1.2015

Näkemyksensä perusteeksi PAM haluaa vielä erikseen viitata HEUNIn 3.4.2014 julkaisemaan suomennokseen raportista<sup>3</sup>, jossa on kuvattu mm. siivousalan ketjuuntumista sekä siihen liittyvää alipalkkausta. Raportissa kuvataan myös alalle tyypillistä työn teettämistä itsenäisillä ammatinharjoittajilla, jotka mielestämme tulisi sisällyttää tilaajavastuulain soveltamisalaan.

### Hankintalain kokonaisuudistus

Kunnat, valtio ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt ovat merkittäviä yksityisten palveluiden ostajia. Käynnissä on hankintalain kokonaisuudistus, joka on kirjattu nykyiseen hallitusohjelmaan ja jonka taustalla ovat huhtikuussa 2014 annetut EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Uudistuksessa on mahdollista korostaa julkisten tahojen vastuuta palveluntarjoajien sekä alihankintaketjun toimijoiden työntekijöistä ja siten omalta osaltaan ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä.

Hankintadirektiivin 18.2. artiklassa todetaan, että EU-jäsenmaiden tulee varmistua siitä, että yritykset noudattavat työ-, sosiaali- ja ympäristöoikeuden EU-sääntelyä, kansallisia lakeja, työehtosopimuksia sekä kansainvälisiä sopimuksia julkisia hankintoja toteuttaessaan.

PAM katsoo, että työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi hankintalain uudistamisessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin: ***ns. pakollisissa poissulkemisperusteissa on huomioitava erityisesti kaikki työririkokset.*** Lisäksi erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla keskeistä olisi ***velvoite hylätä selkeästi alihintainen tarjous.*** Esimerkiksi siivousalalla yrityksen liikevaihdosta jopa 80 % on työvoimakustannuksia ja alihintaisen tarjouksen voidaan tulkita viittaavan vahvasti siihen, ettei työnantaja noudata työehtosopimuksen palkka- ja muita määräyksiä ja/tai täytä vero- ja sosiaalivakuutusvelvoitteitaan. ***Hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoksi olisi myös asetettava lain ja työehtosopimusvelvoitteiden noudattaminen, ja edellytettävä hankintaviranomaiselta aktiivisia valvontatoimia sopimusehtojen noudattamiseksi sekä velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli sopimusehtoja rikotaan.***

### Veronumerolainsäädännön laajentaminen

Kaikilla ansiotuloa saavilla työntekijöillä on verokortissaan veronumero. Ulkomaalainen työntekijä saa veronumeron ja samassa yhteydessä henkilötunnuksen verotoimistosta. Veronumeron keskeisin käytännön hyöty (ilman tilaajan omavalvonta- ja raportointivelvoitetta) harmaan talouden torjunnan näkökulmasta liittyy juuri ulkomaisen työvoiman ”ilmoittautumisvelvollisuuteen” veronumeroa hankittaessa.

---

<sup>3</sup> Anniina Jokinen ja Natalia Ollus: ”Tuulikaapissa on tulijoita”: Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivousaloilla. The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations. Helsinki 2014

26.1.2015

Nykyisin vain rakennusalalla käytössä oleva veronumerolainsäädäntö pitää sisällään seuraavat velvoitteet:

- työntekijöillä oltava kuvalliset tunnistekortit, joissa mukana myös veronumero
- päätoteuttaja ylläpidettävä henkilölistaa (mm. veronumerotieto) työmaan työntekijöistä ja raportoi ne kuukausittain verohallinnolle
- työntekijöiden veronumerotiedot ilmoitettava julkiseen veronumerorekisteriin
- tilaajien raportoitava urakkahinnat ja urakkalaskut (kuukausittain) verottajalle.

Lainsäädäntö on suhteellisen tuore, mutta tulokset ovat olleet rakennusalan osalta hyvin lupaavia. Harmaan talouden toimijoita on tunnistettu ja päästy niin valvovien viranomaisten kuin järjestötoimijoiden osalta kiinni alihankintaketjuissa ilmenneisiin epäkohtiin.

Veronumerovelvoitteen laajentaminen oli toimenpiteenä mukana hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 2013. Syksyllä 2014 harmaan talouden ministerityöryhmä linjasi, että veronumeron laajempaa käyttöönottoa harkitaan vasta sitten, kun kansallinen tulorekisteri otetaan käyttöön.

Tulorekisteri tarkoitus on olla palkkatulotietoja koskeva keskitetty ilmoitusrekisteri ja tulevaisuudessa tiedot ilmoitetaan vain tähän yhteen rekisteriin maksutapahtuman yhteydessä tai pian sen jälkeen. Ilmoitettuja tietoja voivat käyttää lainsäädännössä määritellyt tai kansalaisen valtuuttamat tahot.

Tulorekisterin tavoitteena on hallinnollisen taakan keventäminen sekä viranomaisen että kansalaisen näkökulmasta, tiedon ajantasaisuuden parantaminen, tulojen ja etuuskien yhteensovittamisen helpottaminen sekä harmaan talouden torjunnan tehostaminen, kun valvonnan riskiperusteisuutta pystytään parantamaan. Rekisterin on arvioitu olevan käyttöön otettavissa 1.1.2019.

Kiinteistötyönantajat ry. edellyttää omaehtoisen valvonnan nimissä jäsenyrityksiltään jo nyt veronumerollisten tunnistekorttien käyttöä sekä kirjautumista *tilaajavastuu.fi* -palveluun, jolla pyritään helpottamaan luotettavaa palveluiden ostamista. Pöytäkirjojen tietohallintojärjestelmien (veronumerorekisteri ja tulorekisteri) rakentaminen ei ole järkevää, mutta ***PAM katsoo, että tulorekisterin rakentamisen kanssa samanaikaisesti olisi tarkoituksenmukaista edistää veronumerokäytännön laajentumista pienyritysvaltaiselle kiinteistöpalvelualalle esimerkiksi laajemman pilottikokeilun puitteissa.***

### Alipalkkauksen kriminalisointi

Alipalkkauksessa on kyse yleissitovan työehtosopimuksen määrittelemän minimitaso alittavan palkan maksusta, joka tehdään työnantajan taholta tietoisesti. Alipalkkaukseen voi liittyä myös sosiaaliturva- ja eläkemaksujen maksamatta jättäminen niiden ollessa osa työntekijälle koituvaa kertyvää sosiaali- ja eläketurvaa. Kyse on siis käytännössä sopimuksen rikkomisesta sekä työntekijälle kuuluvan ansion varastamisesta.

26.1.2015

PAMissa käsittelyssä olevista n. 700 vuosittaisesta oikeustapauksesta puolet on palkkasaataviin liittyviä juttuja. Hyväksikäytetyt työntekijät ovat usein ulkomaalaisia. Varovaistenkin arvioiden mukaan voidaan todeta, että alipalkkauksesta kärsii vuosittain useampia tuhansia työntekijöitä. Tämä johtaa merkittäviin toimeentulo-ongelmiin alipalkkattujen työntekijöiden keskuudessa, vähentää verokertymää, antaa epäreilua kilpailuetua sopimuksia rikkoville yrityksille ja johtaa pahimmillaan työntekijöiden alivakuuttamiseen mikäli alipalkkaukseen liittyy sotu-maksujen kiertäminen.

Alipalkkaus ei ole tällä hetkellä sanktioitua. Palkkasaatavansa riitauttanut työntekijä on oikeutettu saamaan puuttuvan summan, mutta rikkomuksen tehnyt työnantaja ei saa sen paremmin sakkoa kuin muutakaan rangaistusta. Riskin kantaa korostuneesti työntekijä, joka voi joutua odottelemaan maksamatta jääneitä palkkoja pitkään.

Erytisen haavoittuvia ryhmiä alipalkkauksen osalta ovat maahanmuuttajat ja nuoret työntekijät, jotka ovat usein tietämättömiä vallitsevasta palkkatasosta, työehtosopimusten olemassaolosta tai muista oikeuksistaan työntekijöinä. Alipalkkaus liittyy myös tyypillisesti työperäiseen ihmiskauppaan ja muuhun työperäiseen hyväksikäyttöön. Alipalkkauksen kriminalisointi olisi keino saattaa tämä ilmiö viranomaisvalvonnan piiriin sekä madaltaa työsyRJintärikosten puuttumiskynnystä.

Asiaa voidaan tarkastella myös suhteessa työsuojelua ja –turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Työntekijöiden terveyttä uhkaavat laiminlyönnit on sanktioitu ja niistä voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen. Aivan vastaavalla tavalla kuin terveys, myös toimeentulo on elämisen kannalta välttämätön kysymys.

Palvelualoilla ansiotaso on jo muutoinkin matala ja aloille tyypillinen osa-aikatyö leikkaa tuloja huomattavasti. Esimerkiksi majoitus- ja ravintola-alalla osa-aikatyöntekijöiden keskipalkka on 1350 €/kk ja mikäli siihen vielä liittyy alipalkkausta, on sanomattakin selvää, ettei omasta ja perheen hyvinvoinnista huolehtiminen ole helppoa.

***Edellä mainituista syistä PAM katsoo, että lainsäädäntöä olisi täydennettävä palkkarikoksen käsitteellä, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen.***

### **Ammattiliittojen kanneoikeus**

EU komissio on edellisellä kaudella tutkinut joukkokannetta ja antanut suosituksen ns. kollektiivisista oikeussuojakeinoista, jonka mukaan jäsenmaiden tulisi ottaa käyttöön yhteiseurooppalaisiin periaatteisiin perustuvia kyseisiä oikeussuojakeinoja. Sitemmin parlamentti on maaliskuun 2014 täysistunnossaan hyväksynyt direktiivin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamisesta. Tähän direktiiviin sisältyy myös kirjauksia oikeussuojakeinojen käytöstä, jotka voidaan nähdä nimenomaan tarkoittavan järjestöjen kanneoikeutta. Liikkuvien työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi uusi direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että järjestöillä, myös työmarkkinaosapuolilla, on mahdollisuus aloittaa työntekijän suostumuksella hänen puolestaan tai häntä tukeakseen oikeudellinen tai hallinnollinen menettely.



26.1.2015

Kuluttaja-asioihin keskittyvä ryhmäkannoeikeus on Euroopassa yleinen. Joissakin maissa (esim. Ruotsi ja Saksa) soveltamisalaa on jo laajennettu etenkin työelämän syrjäntilanteisiin. Palkansaajaliike on ajanut järjestöjen kannoeikeutta Suomessa.

***PAM tukee ehdotusta lainsäädännön kehittämisestä siten, että työoikeuden laajasti kattava ammattiliittojen itsenäinen kannoeikeus toteutuisi.*** Kanneoikeus tehostaisi ja tukisi viranomaisvalvontaa. Laillisesti toimivat työnantajat hyötyisivät muutoksesta, kun kilpailijoiden laittomaan toimintaan esimerkiksi alipalkkauksen tai työsyönnän osalta voitaisiin puuttua helpommin. Varsinkin räikeimmissä tapauksissa on yksittäisen, mahdollisesti kielitaidottoman työntekijän erittäin vaikea lähteä ajamaan omaa etuaan ammattiliiton tai muun toimijan tuella.

#### **Valvontaresurssit**

Lopuksi PAM haluaa painottaa, että hyväkään lainsäädäntö ei yksistään ole riittävä keino työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi, vaan se edellyttää riittäviä resursseja valvonnan toteuttamiseksi. Henkilöresurssien lisäksi on syytä kiinnittää jatkuvaa huomiota viranomaisten osaamiseen työperäisen hyväksikäytön tunnistamisessa sekä lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinassa.

Helsingissä 26. tammikuuta 2015

#### **Palvelualojen ammattiliitto PAM ry**

Arja Pohjola  
lakimies  
050 386 3361, arja.pohjola@pam.fi

Hanna Kuntsi  
yhteiskuntasuhteiden vastaava  
050 310 0676, hanna.kuntsi@pam.fi