

Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan
talouden ilmiönä Suomessa -
oikeustapausanalyysi

Selvitys 5/2020

Julkaisun nimi:

Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa -
oikeustapausanalyysi

Tekijä:

Matti Hautala, ylitarkastaja

Erityiskiitokset avusta Etelä-Suomen Aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen tarkastaja Katja-Pia Jenulle.

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 20.10.2020

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 13 § ja JulkL
(621/1999) 5:3 §:n 2 k

Lisätietoja medialle:

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

Muut yhteydenotot htsy@vero.fi tai harmaatalous.fi -sivusto

Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatun ryhmän perusteella. (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 5:3 §)

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan ulkomaalaisten alipalkkausta harmaan talouden ilmiönä. Alipalkkausta lähestytään työsopimus- ja työehtosopimuslakien näkökulmista. Puhuttaessa nimenomaan ulkomaalaisten alipalkkauksesta perehdytään myös yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoon.

Selvityksen tärkein osa muodostuu alipalkkausta koskevien käräjä- ja hovioikeuksien vuosina 2014–2017 käsittelemien oikeustapausten analyysistä. Analyysin perusteella ainoastaan alipalkkausta koskevia oikeustapauksia käsitellään oikeusasteissa keskimäärin vain vajaa kymmenen tapausta vuodessa. Tutkitut rikosnimikkeet ovat työsyryjintä ja kiskonnatapainen työsyryjintä, ihmiskaupan jäädessä selvityksen ulkopuolelle.

Yli kolmasosassa tutkituista tapauksista (12/30) syyte on hylätty. Langettavissa tuomioissa (20/30) merkillepantavaa on, että lähes kaikki tuomitut (vastaajat) ovat ulkomaalaisia. Tätä rajausta ei tehty etukäteen tuomiotietoja tilatessa. Langettavat tuomiot osoittavat, että vaikka alipalkkausta koskevaa nimenomaista pykälää ei rikoslaissa ole, ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus on osin kriminalisoitu työsyryjinnän muoto. Kaikilta osin näin ei kuitenkaan ole, sillä syrjintätarkoituksen osoittaminen on usein haastavaa. Alipalkkauksesta aiheutuvat rangaistukset ovat lieviä, pääosin sakkotuomioita. Uhrin kannalta rahallisen korvauksen saaminen on epävarmaa.

Selvitys osoittaa, että alipalkkaukseen puuttumiseen tarvittaisiin uusia keinoja. Selvityksessä ehdotetaankin työsuojeluviranomaisille oikeutta langettaa hallinnollisia sanktioita havaitsemansa alipalkkauksen perusteella.

Avainsanat: Ilmiöt; pimeä työ; Ulkomaalaiset;

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Tutkimusongelma, aineisto ja menetelmät.....	2
2.1	Aineisto ja menetelmä.....	2
2.2	Selvityksen rajaukset.....	2
3	Alipalkkauksen käsite ja syrjinnän kieltö	3
3.1	Alipalkkauksen määritelmä ja harmaan talouden käsite	3
3.2	Ulkomaalaisuuden määritelmä	5
3.3	Aiempi suomalainen tutkimus alipalkkauksesta	5
3.4	Alipalkkaustapaukset ammattiliittojen näkökulmasta	6
3.5	Työsopimuslaki ja työehtosopimuslaki.....	7
3.6	Syrjinnän kieltö yhdenvertaisuuslaissa	8
3.7	Syrjintä rikoslaissa.....	8
3.8	Työntekijän oikeus hyvitykseen	10
3.9	Alipalkkauksen vaikutus Suomen valtion verotuloihin	10
3.10	Yhteenveto alipalkkauksen käsitteestä ja syrjinnän kiellosta	11
4	Ulkomaalaisten työntekijöiden ja yritysten määrä Suomessa	12
4.1	Ulkomaalaiset työnantajat ja työntekijät Suomessa	12
4.1.1	Ulkomaalaisten määrä Suomessa.....	12
4.1.2	Lähetetty työntekijä	12
4.1.3	Työllisten tilastointi ja laskenta	13
4.1.4	Yhteenveto ulkomaalaisten työntekijöiden ja yritysten määrästä	13
4.2	Ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomessa.....	14
5	Alipalkkauksen valvonta.....	15
5.1	Aluehallintovirastojen tehtävät.....	15
5.2	Aluehallintovirastojen valvonta- ja sanktiokeinot.....	15
5.2.1	Valvonnan laajuus ja tulokset.....	17
5.2.2	Valvonnan haasteet	18
5.3	Yhteenveto syrjinnän kiellon valvonnasta	19
6	Alipalkkausta koskevat oikeustapaukset vuosina 2014–2017	20
6.1	Tilastokeskuksen tiedot työsyrynnästä ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä	20
6.2	Käräjäoikeuksien alipalkkausta koskevat ratkaisut	22
6.2.1	Hylätyt syytteet.....	23
6.2.2	Syyksi luetut tuomiot	24
6.2.3	Yhteenveto käräjäoikeuksien ratkaisuista.....	24
6.3	Hovioikeuksien alipalkkausta koskevat ratkaisut	25
6.3.1	Hylätyt syytteet.....	25
6.3.2	Syyksi luetut tuomiot	25
6.3.3	Yhteenveto hovioikeuksien ratkaisuista.....	26
6.4	Alipalkkauksen korvaamisesta, vahingonkorvauksista ja yhdenvertaisuuslain mukaisesta hyvityksestä	27

6.5	Yhteenveto oikeustapausten analyysistä.....	28
7	Johtopäätökset ja kehittämissuhteet.....	29
8	Lähteet	30

1 Johdanto

Ulkomaalaisten henkilöiden oikeudenmukainen kohtelu ja lainmukainen palkanmaksu ovat ajankohtaisia asioita. Ulkomaalaiset työntekijät voivat olla alttiita työsyrjinnälle, kuten alipalkkaukselle. Alipalkkaus vaikuttaa yksilötason lisäksi myös laajemmin: yritykset, jotka laiminlyövät palkanmaksua koskevat velvoitteensa, saavat epäreilua kilpailuetua. Siten alipalkkaus vääristää kilpailuneutraliteettia. Kesäkuussa 2020 hyväksytty harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2020–2023 sisältää alipalkkausta koskevan kirjauksen. Sen mukaan "selvitetään uusia keinoja, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita puuttua tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen".

Alipalkkauksella tarkoitetaan tilannetta, jossa työntekijälle maksetaan yleissitovaa työehtosopimusta pienempää palkkaa. Alipalkkaus on yksi välillisen harmaan talouden muoto. Alipalkkaustapauksiin saattaa liittyä myös muuta vilpillistä toimintaa. Harmaa talous ilmenee epäsuorasti siten, että maksettaessa liian pientä palkkaa, tilitetään siitä myös työehtosopimusta pienempi määrä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja. Laskennallinen maksamatta jäävä osuus on pois yhteiskunnan rahoituksesta. Hyötyjänä on työnantaja, joka saa työsuorituksen laillista hintaa halvemmalla.

Tämä selvitys on rajattu koskemaan vain ulkomaalaisia työntekijöitä koskevaa alipalkkausta. Ulkomaalaisen henkilön alipalkkauksessa voi olla viime kädessä kyse perustuslaissa turvatun syrjinnän kiellon¹ rikkomisesta. Julkisella vallalla on velvoite turvata ja edistää perusoikeuksien toteutumista. Yksi keskeinen perusoikeus on oikeus työhön ilman syrjintää. Tämän selvityksen tarkoituksena on koota ja analysoida tietoa alipalkkauksesta.

Alipalkkausta koskien ei ole erillistä rikoslain pykälää, ja alipalkkausta onkin ehdotettu kriminalisoitavaksi. Kriminalisointivaatimuksissa keskeistä on ajatus siitä, että rikosoikeudellinen vastuu ennalta estäisi alipalkkausta. Myös minimipalkkalaki on saanut ajoittain kannatusta ja on ollut julkisen keskustelun kohteena.

Ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus on siinä mielessä poikkeuksellinen harmaan talouden ilmiö, että väärintoimimisen suurin kärsijä on Suomeen saapunut ulkomaalainen, joka on usein tietämätön työskentelyyn liittyvistä oikeuksistaan. Tässä selvityksessä aihetta lähestytään kuitenkin pitkälti harmaan talouden eli menetettyjen verotulojen ja muiden maksujen näkökulmasta.

Tämä selvitys jakautuu seitsemään lukuun. Johdannossa käytiin läpi selvityksen taustaa ja tarkoitus. Toisessa luvussa esitellään tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset sekä selvityksessä käytettävät aineistot ja menetelmä. Luvussa kolme määritellään alipalkkauksen käsite ja kerrotaan syrjinnän kiellosta. Luku neljä käsittelee ulkomaalaisten määrää Suomessa. Luvussa viisi kerrotaan syrjinnän kiellon valvonnasta ja sen haasteista. Luku kuusi on selvityksen pääluku ja siinä analysoidaan alipalkkausta koskevia oikeustapauksia. Seitsemännessä, selvityksen viimeisessä luvussa esitetään tutkimuksen havainnot ja tehdään johtopäätöksiä.

¹ Perustuslain 2. luvun 6. pykälä.

2 Tutkimusongelma, aineisto ja menetelmät

Selvityksen tutkimusongelma koskee ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkausta harmaan talouden ilmiönä Suomessa. Tarkoituksena on selvittää, mistä ilmiössä on kyse ja saada tietoa siitä, miten asiaa koskevia tapauksia on käsitelty eri oikeusasteissa. Tutkimusongelmaan pu- reudutaan neljän eri tutkimuskysymyksen kautta. Ne ovat seuraavat:

- 1.) Mitä tarkoitetaan alipalkkauksella harmaan talouden ilmiönä ja kuinka laajaa ihmis- määrää ilmiö voi koskettaa? Tarkoituksena on kuvata ulkomaalaisiin, Suomessa työ- kenteleisiin työntekijöihin kohdistuvaa alipalkkausta yhtenä harmaan talouden ilmiönä. Kuvailun kautta pyritään muodostamaan mahdollisimman selkeä kuva siitä, millainen harmaan talouden ilmiö alipalkkaus on.
- 2.) Miten alipalkkauksen kieltoa valvotaan? Mitkä ovat valvonnan merkittävimmät esteet?
- 3.) Millaisia alipalkkausta koskevat oikeustapaukset ovat? Selvityksen kolmas tavoite koskee lainsäädännön nykytilan selvittämistä ja mahdollisten muutostarpeiden hah- mottelua. Selvityksessä esitellään alipalkkausta koskeva lainsäädäntö ja relevantteja oikeustapauksia. Näiden perusteella selvityksessä arvioidaan mahdollisia lainsäädän- nön kehittämistarpeita.
- 4.) Onko alipalkkaus tosiasiaa jo nyt kriminalisoitu? Asiasta ei ole rikoslaissa nimen- omaista pykälää, mutta selvityksen laatijoiden hypoteesi on, että mm. työsyryntää koskevaa rikoslain kohtaa sovelletaan alipalkkaustapauksissa.

2.1 Aineisto ja menetelmä

Raportissa tutkittavan ilmiön, ulkomaalaisten alipalkkauksen, selvittämisessä käytetään inter- net- ja kirjallisuuslähteitä sekä perehdytään aiheeseen liittyvään lainsäädäntöön. Oikeusta- pausten analyysissä menetelmä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Analyysin tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassaolevaa oikeutta, joka koskee alipalkkaus- tapauksia. Analyysi perustuu työsyryntää ja kiskonnantapaista työsyryntää koskeviin kaikkien oikeusasteiden ratkaisuihin vuosilta 2014–2017. Yhteensä analysoituja oikeustapauksia on 30 niiden sisällön koskiessa ainoastaan alipalkkausta.

2.2 Selvityksen rajaukset

Selvityksessä ulkomaalaisten alipalkkausta tutkitaan harmaan talouden ilmiönä oikeustapauk- sia analysoimalla. Näkökulma on kotimainen, eikä kansainvälistä vertailua tehdä. Selvityk- sessä ei myöskään oteta kantaa ilmiön euromääräiseen kokonaislaajuuteen. Selvitys on rajattu koskemaan vain ulkomaalaisten alipalkkausta siksi, että ulkomaalaiset työntekijät eivät aina tiedä suomalaisen työelämän pelisääntöjä ja voivat olla alttiita syrjinnälle ja hyväksikäy- tölle. Suomalaiset työntekijät ovat valtaosin hyvin tietoisia oikeuksistaan ja työntekijöiden jär- jestäytymisaste on korkea. Kirjallisuudessa alipalkkaus-ilmiön on arvioitu koskevan erityisesti ulkomaalaisia (esim. Kontula 2010, Hirvonen 2012, Jokinen 2014). Lisäksi rikoslain työsyryntää koskevissa syrjintäperusteissa on mainittu muun muassa kansalaisuus ja etninen alkuperä.

3 Alipalkkauksen käsite ja syrjinnän kieltö

Tässä luvussa käsitellään alipalkkauksen määritelmää ja aiempaa kotimaista aihealuetta koskevaa tutkimusta. Myös työsopimus- ja työehtosopimuslakien alipalkkauksen kieltävää sisältöä sekä yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltöä esitellään lyhyesti. Lisäksi käydään läpi rikoslain työsyrintää ja kiskonnantapaista työsyrintää koskevat pykälät.

3.1 Alipalkkauksen määritelmä ja harmaan talouden käsite

Alipalkkaukseksi kutsutaan tilannetta, jossa työnantaja jättää noudattamatta yleissitovan työehtosopimuksen palkanmaksun vähimmäisehtoa. Lähtökohtaisesti alipalkkauksessa on kyse vain työnantajan ja työntekijän välisestä sopimusrikkomuksesta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa alipalkattu on suomalainen henkilö, johon ei liity mitään rikoslain² (RL) mukaista syrintäperustetta. Yksinomaan alipalkkausta koskevaa rikoslain pykälää ei siis ole olemassa.

Ulkomaalaisten kohdalla tilanne on erilainen, sillä rikoslain³ mukaan työsyrintään syyllistyy muun muassa työnantaja tai tämän edustaja, joka palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työntekijän epäedulliseen asemaan kansalaisuuden perusteella. Kansalaisuus on lisätty syrintäperusteeksi vuonna 2004 voimaan tulleella lailla. Kansalaisuuden lisäksi syrintäperusteita ovat mm. rotu, kansallinen tai etninen alkuperä, ihonväri ja kieli.

Selvityksen yhtenä hypoteesina on, että em. rikoslain kohdan nojalla ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus on *käytännössä jo nyt* rikosoikeudellisesti rangaistava teko. Edellä esitetyn hypoteesin testaamiseksi on keskeistä tarkastella alipalkkaustapauksia, joissa työntekijää ei millään muulla tavoin syrintä tai kohdella kaltoin. Siten olennaista on, että tarkasteltavissa tapauksissa työskentelyolosuhteet ja muut työehdot (esim. työaika) ovat kunnossa. Rajaukset ovat tärkeitä, sillä rikoslaissa on kattavasti sanktioitu tilanteet, joissa työnteon ehtojen rikkomiseen liittyy muita, pelkkää alipalkkausta vakavampia piirteitä kuten väkivaltaa tai sillä uhkaamista.

Selvää on, että rikosoikeudellinen vastuu voi seurata tilanteissa, joissa alipalkkaukseen liittyy piirteitä, jotka täyttävät kiskonnantapaisten työsyrintän⁴ tunnusmerkistön. Lisäksi törkeimmissä tapauksissa voi tulla sovellettavaksi ihmiskauppaa koskevat rikoslain kohdat⁵. Myös peitosta koskeva rangaistussäännös voi tulla sovellettavaksi, jos työnantaja johtaa työntekijää harhaan. Samoin tietyissä tilanteissa on sovellettavissa kiskontaa koskeva rikoslain kohta. Kuten edellä on todettu, ko. säännökset eivät kuitenkaan ainakaan lain sanamuodon mukaan koske tapauksia, joissa on kyse vain alipalkkauksesta.

Käytännössä työsyrintän ja kiskonnan tapaisen työsyrintän erot voivat olla vähäisiä. Ihmiskaupassa on sen sijaan kysymys muustakin kuin ainoastaan alipalkkauksesta tai muista työrikkoksista. Ihmiskaupassa ja sen törkeässä tekemuodossa on kyse ihmisen vapauden

² Rikoslaki 19.12.1889/39

³ 47 luvun 3 §:n 1 kohdan mukaan

⁴ RL 47 luku 3a §

⁵ RL 25 luvun 3 ja 3 a §:t

riistämisestä ja pakkotyöstä, ja liian alhainen palkkaus on vain osa ko. tekoa tai palkkaa ei makseta lainkaan.

Hietaojan (2017) mukaan ihmiskauppaa ja kiskonnantapaista työsyryjintää koskevat säännökset eroavat selvästi toisistaan esimerkiksi siltä osin, minkälaiseen asemaan työntekijät päätyvät. Ihmiskauppasäännöksessä on kyse ”pakkotyöstä tai muista ihmisarvoa loukkaavista olosuhteista”, kun taas kiskonnantapainen työsyryjintä on määritelmän mukaan ”huomattavan epäedulliseen asemaan asettamista”. (Hietaoja, 2017) Ihmiskauppa on vapauteen kohdistuva rikos, kun taas kiskonnantapaisen työsyryjinnän epäedulliseen asemaan saattaminen käytännössä liittyy erityisesti palkkaukseen ja työaikoihin. Kiskonnantapaisessa työsyryjinnässäkin on kysymys työntekijän oikeuksia vakavasti loukkaavasta rikoksesta, joka tunnusmerkistöltään muistuttaa ihmiskaupan tunnusmerkistöä (Oikeusministeriö, 2014). Tässä selvityksessä ei tarkastella ihmiskauppatapauksia, vaikka niissäkin rikollisen toiminnan motiivi lienee lähes poikkeuksetta taloudellinen. Ihmiskaupan kohdalla on selvää, ettei keskeinen ongelma ole liian alhainen verokertymä, vaan alistetussa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttö mm. ihmisarvoa loukkaavilla olosuhteilla.

Alipalkkaus kuuluu talousrikosten käsitteen piiriin (Alvesalo, 2006). Toisaalta maksamattomien palkkojen myötä maksamatta jääneitä veroja ei ole käsitelty tuomioistuimissa veropetoksina. Maksamattomia palkkoja on kyllä tuomittu maksettaviksi jälkikäteen alipalkkauksen uhreille, mutta syyttäjät eivät ole vaatineet vastaajille samassa yhteydessä tuomioita veropetoksista. Näin ollen saadut korvaukset maksamattomista palkoista jäävät kokonaan verotuksen ja sosiaalivakuuttamisen ulkopuolelle.

Tässä selvityksessä harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista organisaation toimintaa, jonka tarkoituksena on verojen ja lakisääteisten velvoitteiden tahallinen laiminlyönti⁶. Siten harmaata taloutta ovat myös sellaiset vähäisemmät teot, jotka eivät ole rikosoikeudellisesti rangaistavia. Esimerkiksi lievä alipalkkaus täyttää harmaan talouden määritelmän, vaikka teko ei päätyisi lainkaan rikosprosessiin tai siitä ei annettaisi rikostuomiota oikeusprosessissa.

Voidaan arvioida, että suuri riski alipalkkaukselle koskee turvapaikanhakijoita ja paperittomia, jotka oleskelevat Suomessa pitkäaikaisesti. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat työntekijät sellaisista maista, joissa palkkataso on huomattavasti Suomen tasoa alhaisempi. Riskiä nostavat tilanteet, joissa työntekijät ovat valmiita maksamaan Suomen pääsystä, jolloin velka kuitataan usein ilmaisella työskentelyllä. Yhtä lailla merkittävä riski alipalkkaukselle koskee niitä ulkomaalaisia henkilöitä, jotka työskentelevät Suomessa vain lyhytaikaisesti ulkomaalaisen yrityksen palveluksessa ns. lähetettynä työntekijänä. Riski on erityisen korostunut, jos kyseessä on pitkä alihankintaketju. Lyhytaikaisen Suomessa työskentelyn aikana suomalaiset työmarkkinakäytännöt eivät välttämättä tule lainkaan työntekijöiden tietoon. Jos yrityskin toimii Suomessa vain lyhyen aikaa, on työntekijöiden hyväksikäyttöä hankala havaita.

⁶ Ks. laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 21.12.2010/120, 2 § 3 momentti.

3.2 Ulkomaalaisuuden määritelmä

Tässä selvityksessä perehdytään nimenomaisesti ulkomaalaisten Suomessa kohtaamaan alipalkkaukseen. Ulkomaalaisuus ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Tilastokeskuksen Mauri Nieminen määrittelee ulkomaalaisuutta Suomen väestötilastoissa kolmesta eri näkökulmasta (Nieminen, 2004):

- 1) kansalaisuustiedon kautta
- 2) syntymämaan mukaan
- 3) kielen mukaan

Oikeustapausten analyysissa ulkomaalaisuus on määritelty tuomioistuimien ratkaisuihin ilmenevien tietojen, pääosin henkilöiden nimien perusteella⁷. Käytännössä ulkomaalaisiksi on siis katsottu myös henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia. Menettelytapaa voi pitää perusteltuna, koska käytännössä alipalkkaus koskee myös ulkomaalaistaustaisia Suomen kansalaisia.

3.3 Aiempi suomalainen tutkimus alipalkkauksesta

Alipalkkausta harmaan talouden ilmiönä on sivuttu lyhyesti osana Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus -selvitystä (Hirvonen, 2012). Kyseisessä selvityksessä keskiössä olivat ns. lähetetyt työntekijät. Tutkijat Anniina Jokinen ja Natalia Ollus ovat selvittäneet ulkomaalaisten henkilöiden hyväksikäyttöä laajemmassa kontekstissa, keskittyen ravintola- ja siivousalaan (Jokinen, 2014). Jokisen ja Olluksen tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että usein ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus liittyy suomalaisesta poikkeavaan kulttuuriin -toimintatapaan, jota ei ilmeisesti yleensä koeta vääräksi. Tutkimuksen mukaan alipalkkaus kohdistuu ulkomaalaisiin, suomalaisesta yhteiskunnasta vähän tietäviin ja siten haavoittuviin henkilöihin. Tekijöinä ovat usein myös Suomessa asuvat ulkomaalaiset henkilöt.

Myös silloisen tutkijan, nykyisen kansanedustajan Anna Kontulan sosiologinen kenttätutkimus (2010) vahvistaa käsitystä siitä, että Suomessa alipalkkaus tapahtuu ulkomaalaisten toimesta ja kohdistuu ulkomaalaisiin. Työskentely suomalaiselle työnantajalle nähdään mahdollisuutena päästä suomalaisten työehtojen piiriin. (Kontula, 2010)

Alipalkkaus on yksi osa työsyrynnän laajaa kenttää. Työsyrynnää on tutkittu kattavasti Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) julkaisussa Työsyrynnän seuranta Suomessa (Pietiläinen, 2014). TEM:n tutkimuksessa muodostettiin kokonaiskuva syrynnästä ja eriarvoisesta kohtelusta työelämässä. Osana tutkimusta selvitettiin myös työsyrynnästä tuomioistuimissa annetut tuomiot vuosina 2008-2012.

Aiemman tutkimuksen valossa alipalkkausta on haastavaa, jollei mahdotonta, tarkastella irrallaan ulkomaalaisten Suomessa työskentelevien muista työntekoon liittyvistä epäkohdista ja syrynnästä. Jokisen ja Olluksen mukaan yleisimpiä ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön muotoja vaikuttavat olevan "alipalkkauksen eri muodot, palkkasyryntä, velka- ja riippuvuussuhde työnantajasta, työntekijöiden psykologinen kontrolli sekä yleinen vaihtoehtojen

⁷ Kansalaisuus-, syntymämaa tai kielitiedon selvittämistä ei pidetty tässä yhteydessä relevanttina.

puuttuminen, joka estää työntekijää lähtemästä hyväksikäyttöä sisältävästä työtilanteesta" (Jokinen, 2014).

Hirvonen (2012, s. 170) näkee ulkomaalaisten alipalkkauksen tilanteen todella vakavana:

"Ulkomaisten yritysten toiminta Suomessa jää käytännössä suurelta osin verovälvoannon tavoittamattomiin eikä valtaosaa niiden työntekijöistä pystytä täällä verottamaan. Lähetettyjen työntekijöiden kohdalla alipalkkaus ja työsuhteen ehtojen polkeminen on vallitseva käytäntö. Työsuojeluviranomaisilla ei ole edes kunnollista mahdollisuutta selvittää vähimmäisehtojen toteutumista kirjanpidon säilyttämis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien laiminlyöntien johdosta. Näihin liittyvät rangaistussäännökset ovat käytännössä lähes toimimattomia.

Todetunkin alipalkkauksen tai vähimmäisehtojen polkemisen korjaamiseen ei ole käytännössä toimivia keinoja. Lainsäädäntö jättää räikeimpiä työsyRJintätapauksia lukuun ottamatta tilanteen korjaamisen työntekijän itsensä asiaksi. Yleensä järjestäytymättömän, palkkaukseensa suhteellisen tyytyväisen ja työnantajastaan riippuvaisen ulkomaalaisen työntekijän kohdalla ajatus vahingonkorvauskanteen nostamisesta työnantajaa vastaan on epärealistinen.

TilaaJavastuulaki ei nyky muodossaan takaa sen enempää ulkomaalaisen yritysten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamista kuin työntekijän vähimmäistyöehtojen toteutumista."

Jokisen mukaan poliisin näkökulmasta työrikokset, kuten alipalkkaustapaukset, eivät ole kaikkien kiinnostavimpia tutkia. Työrikosten tutkintaan erikoistuneita poliiseja on vähän ja kyseisistä rikoksista määrättävät rangaistukset ovat alhaisia. Lisäksi pakkokeinoja kuten telekuuntelua tai pidätyksiä käytetään vähän, toisin kuin esimerkiksi huumerikoksissa. (Jokinen O. V., 2011)

Yhteen vetona voi todeta, että ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaukseen liittyy keskeisesti heidän monella tapaa heikko asemansa työmarkkinoilla. Puutteellinen kielitaito, työ- ja oleskelulupakäytäntöjen monimutkaisuus sekä tietämättömyys suomalaisista työmarkkinoiden pelisäännöistä altistavat kaltoinkohtelulle.

3.4 Alipalkkaustapaukset ammattiliittojen näkökulmasta

Osana tätä selvitystä on tehty taustahaastatteluja alipalkkaukseen liittyen mm. ammattiliittojen edustajien kanssa. Keskeisenä viestinä näistä keskusteluista nousi alipalkkauksen liittyminen juuri ulkomaalaistaustaisiin henkilöihin. Huomattavaa oli myös se, että myös muut työsuhteisiin liittyvät riidat koskivat erityisesti ulkomaalaistaustaisia, vaikka heidän järjestäytymisasteensa on selvästi ns. kantasuomalaisia matalampi.

Ammattiliittojen edustajat toivat esiin, että ylivoimaisesti suurin osa erilaisista riitatapauksista hoidetaan sopimalla liiton toimiessa asiamiehenä. Tämä selittää osin sitä, ettei alipalkkausta koskevia oikeustapauksia ole kovin paljoa. Alipalkkaus on siten voimakkaasti julkisuudelta piilossa oleva ilmiö, eikä sen laajuuden arviointi julkisten lähteiden kuten tuomioistuimien ratkaisujen perusteella ole mahdollista.

Toisaalta harva ulkomaalainen on ammattiliiton jäsen, eivätkä alipalkkaustapaukset siten tule myöskään liittojen tietoon kattavasti. Tämä lienee seurausta siitä, että monet uhrit pelkäävät viranomaisia ja epäilevät ammattiliittoja, tai heitä on peloteltu ottamasta yhteyttä liittoihin. Ulkomaalaisilla työntekijöillä voi olla myös huonoja kokemuksia ammattiliitoista, jotka auttavat lähtökohtaisesti vain jäseniään.

3.5 Työsopimuslaki ja työehtosopimuslaki

Alipalkkaus määrittyy pääosin suhteessa työehtosopimukseen. Työehtosopimuksessa määritetään minimitaso maksettavalle palkalle. Tästä voidaan poiketa työnantajan ja työntekijän keskenään laatimalla työsopimuksella vain työntekijän eduksi. Työsopimuslaissa säädetään työsopimuksen sisällöstä sekä työnantajan että työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista. Työsopimuslaissa on määrätty noudatettavaksi yleissitovan työehtosopimuksen säännöksiä.

Työehtosopimuksen yleissitovuudesta on säädetty työsopimuslaissa⁸. Työehtosopimuksessa on määritelty työmarkkinajärjestöjen yhdessä sovitut, työnantajan ja työntekijän välille laadittavaa työsopimusta määrittävät reunaehdot. Sovittuja ehtoja ovat muun muassa sopimuksen piiriin kuuluvien työntekijöiden vähimmäispalkan määrä, työaika ja lomat. Nämä ehdot koskevat myös Suomessa tilapäisesti tai pysyvästi asuvia ulkomaalaisia.

Normaalisitovalla työehtosopimuksella tarkoitetaan työehtosopimusta, jota työnantajan tulee noudattaa, koska se kuuluu sopimuksen solmineeseen työnantajaliittoon tai sopimus on tehty koskemaan juuri kyseistä yritystä. Normaalisitovaa työehtosopimus koskee kaikkia niitä työntekijöihin, jotka työskentelevät yrityksessä ja kuuluvat työehtosopimuksen soveltamisalan piiriin. (PAM, 2019)

Kaikilla aloilla ei ole voimassa olevaa yleis- tai normaalisitovaa työehtosopimusta. Näiden alojen työnantajien tulee kuitenkin maksaa tavanomaisia ja kohtuullista palkkaa⁹. Näin ollen esimerkiksi muutaman euron tuntipalkan maksaminen Suomen olosuhteissa ei täytä lain vaatimusta tavanomaisesta ja kohtuullisesta palkasta. Poikkeuksiakin toki on, esimerkiksi provisiopalkkaisissa töissä, joissa ansioita ei välttämättä kerry lainkaan, jos vaadittuja työsuoritteita ei onnistu tekemään. Tyypillisintä tämä on myyntityössä, joka ei juurikaan kosketa ulkomaalaisia korkeiden kielitaitovaatimusten takia. Toisaalta esimerkiksi taksialalla ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on lisääntynyt merkittävästi. Myös taksialalla provisiopalkkaus on tyypillisin palkkauksen muoto, eikä tällöin jopa täysin ilman palkkaa jääminen ole juridisesti alipalkkausta, mikäli ajosuoritteita ei synny lainkaan¹⁰.

⁸ Sen 2 luvun 7§:ssä.

⁹ Työsopimuslain 2 luvun 10 § mukaan.

¹⁰ Luonnollisesti provisiopalkkauksessakaan ei ole sallittua maksaa erilaisia provisioita etnisen taustan perusteella. Lisäksi joissain tapauksissa on otettava huomioon myös työsopimuslain 10 luvun 2 §:n säännös työsopimuksen ehtojen kohtuuttomuudesta.

3.6 Syrjinnän kieltö yhdenvertaisuuslaissa

Alipalkkaus rikkoo syrjinnän kieltävää yhdenvertaisuuslain¹¹ säännöstä silloin kun muita työntekijöitä tai Tes:n yleistä tasoa alhaisemmalle palkalle ei ole asiallisia perusteita. Yhdenvertaisuuslaissa syrjinnän kieltö on määritelty seuraavasti:

3 luku 8 §

Syrjinnän kieltö

Ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai olettukseen.

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Työntekijälle maksettavan palkan määrää säätelee vähimmäistason lisäksi työsopimuslain¹² määräys, jossa säädetään työnantajan velvollisuudeksi huolehtia työntekijöiden tasapuolisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta.

3.7 Syrjintä rikoslaissa

Työsyrjintää ja kiskonnantapaista työsyrjintää koskevat pykälät on sijoitettu rikoslain 47 lukuun, joka sisältää työrikoksia koskevat kriminalisoinnit. Työsyrjintää ja kiskonnantapaista työsyrjintää koskevat kriminalisoinnit on muotoiltu seuraavasti:

3 § (13.11.2009/885)

Työsyrjintä

Työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan

1) rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen, perimän, vammaisuuden tai terveydentilan taikka

2) uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella,

¹¹ (1325/2014) 3 luvun 8 §

¹² 2 luvun 2§

on tuomittava *työsyrynnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukau-
deksi.

3 a § (30.4.2004/302)

Kiskonnantapainen työsyryntä

Jos työsyrynnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulli-
seen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai
muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelematto-
muutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä anka-
rampaa rangaistusta, tuomittava *kiskonnantapaisesta työsyrynnästä* sakkoon tai
vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yksi työririkoksia koskeva tunnistettu ongelma on niiden suhteellisen nopea vanhentumisaika. Kaikkia rikoksia koskevat vanhentumisajat määrittävät sen mukaan, kuinka ankara enimmäis-
rangaistus laissa on säädetty kysymyksessä olevasta rikoksesta¹³. Vanhentumisajat on jaettu
neljään eri luokkaan. Jos ankarin säädetty rangaistus on enintään vuosi vankeutta, vanhenee
syyteoikeus kahdessa vuodessa. Näin on työsyryntärikosten laita. Vastaavasti syyteoikeus
vanhenee viidessä vuodessa, jos kovin rangaistus on yli vuoden mutta enintään kaksi vuotta
vankeutta. Siten kiskonnantapaisesta työsyryntää koskeva syyteoikeus vanhenee viidessä vuo-
dessa.

Toisaalta vanhentumisajoista on säädetty poikkeuksia. Esimerkiksi virkarikosten lyhin vanhen-
tumisaika on viisi vuotta ja tiettyjen ympäristörikosten 10 vuotta. Vanhentumisaika alkaa kulua
pääsääntöisesti rikoksen tekopäivästä, ja vanhentuminen katkeaa, kun vastaaja (rikoksesta
epäilty) saa tiedokseen häntä koskevan haasteen. (Jääskeläinen & Hirvonen, 2018)

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen toteaa vuonna 2018 antamassaan ratkai-
sussa, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota työririkosten van-
hentumistapauksiin. Jääskeläinen listaa kahdeksan eri tapausta, joissa
apulaisoikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri tai oikeuskansleri ovat ottaneet kantaa työririkok-
sia koskeviin tapauksiin, joissa kahden vuoden vanhentumisaika on ylittynyt eikä syytettä ole
saatu nostettua määräajassa. Oikeusasiamies toteaa lainsäädäntöesityksessään, että työri-
kosten syyteoikeuden lyhyt vanhentumisaika aiheuttaa jatkuvasti ongelmia, jotka ovat anta-
neet aiheutta lukuisiin ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin. Tästä syystä oikeusasiamies
esitti oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko ryhtyä lainsäädäntötoimiin työririkoksiin liittyvän
vähimmäisvanhentumisaajan pidentämiseksi. (Jääskeläinen & Hirvonen, 2018) Oikeusministe-
riön vastauksen mukaan vanhentumisaikojen pidentämiseen sijaan ensisijaisena keinona
puuttua ongelmiin tulisi olla koulutus ja työsuojelu-, poliisi- ja syyttäväviranomaisten yhteistyön
kehittäminen (Matikkala & Leinonen, 2018).

¹³ Rikoslain 8 luku 1 §.

3.8 Työntekijän oikeus hyvitykseen

Syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä työnantajalta¹⁴. Hyvityksen tulee olla oikeudenmukainen suhteessa teon vakavuuteen. Teon vakavuutta arvioidaan ottamalla huomioon rikkomuksen laatu, laajuus ja kesto. Hyvitykselle ei ole säädetty ala- eikä ylärajaa. Kyseessä ei ole rikosoikeudellinen sanktio kuten sakko.

Jos työnantaja ja työntekijä eivät pääse sopimukseen hyvityksestä, hyvitystä on vaadittava käräjäoikeudessa. Syrjintää koskeva kanne on nostettava tuomioistuimessa kahden vuoden kuluessa syrjintäteosta. Jos syrjintä on jatkuvaa, kanne on nostettava kahden vuoden kuluessa sen päättymisestä. Työhönottotilanteissa kanne on kuitenkin nostettava jo vuoden kuluessa siitä, kun työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä.

Kun syrjintäasiaa käsitellään tuomioistuimessa riita-asiana, noudatetaan niin sanottua jaettua todistustaakkaa. Esimerkiksi jos työntekijä tai työnhakija esittää syrjintäväitteensä tueksi selkeitä konkreettisia tosiseikkoja ja selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa syrjintäkieltoa rikotun (syrjintäolettaja), työnantajan on osoitettava, ettei syrjinnän tai vastatoimen kieltoa ole rikottu. Pelkkä väite syrjinnästä ei siis riitä siihen, että syrjintää kokenut olisi oikeutettu hyvitykseen.

Tuomioistuin voi kohtuullistaa hyvitystä, tai se voi jättää hyvityksen määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi. Tuomioistuin ottaa arvioinnissaan huomioon työnantajan pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja myös työnantajan taloudellisen aseman.

Hyvityksen saaminen ei estä saamasta korvausta myös vahingonkorvauslain tai muun lain mukaan (Työsuojeluhallinto, 2015) Alipalkkaustapauksissa maksettua yhdenvertaisuuslain mukaisia hyvitysmaksuja sekä erillisiä vahingonkorvauksia käsitellään osana oikeustapausten analyysia luvussa 7.

Hirvonen toteaa, että vaikka voitaisiin todeta vähimmäistyytöehtoja rikotun, lainsäädäntö jättää räikeimpiä työsyryntätapauksia lukuun ottamatta tilanteen korjaamisen työntekijän itsensä asiaksi. Hirvosen mukaan on epärealistista ajatella, että järjestäytymätön, palkkaukseensa suhteellisen tyytyväinen ja työnantajastaan riippuvainen ulkomaalainen työntekijä nostaisi vahingonkorvauskanteen työnantajaa vastaan. Räikeimpiä alipalkkaustapauksia on viety oikeuteen kiskonnantapaisena työsyryntänä, mutta niiden lukumäärä on täysin marginaalinen alipalkattujen ulkomaalaisten kokonaismäärään verrattuna. Näin ollen lieväksi jääneellä tuomiokäytännöllä ei ole ollut ennaltaehkäisevää vaikutusta. (Hirvonen, 2012)

3.9 Alipalkkauksen vaikutus Suomen valtion verotuloihin

Alipalkkauksen euromääräistä laajuutta on arvioitu tiettävästi vain lähetettyjä työntekijöitä koskien. Vastaavaa arvioita Suomessa vakituisesti asuvista ulkomaalaisista ei siis ole tehty.

¹⁴ Tästä on säädetty yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 luvussa.

Hirvosen vuonna 2012 tekemän laskelman mukaan lähetettyihin työntekijöihin liittyvien väärinkäytöksiä aiheuttama verovaje oli vuonna 2010 suuruusluokaltaan 100–150 miljoonaa euroa. Tästä vain osa aiheutui nimenomaisesti alipalkkauksesta, suurimman osan aiheutuessa siitä, ettei tuloja ilmoitettu lainkaan Suomen Verohallinnolle. (Hirvonen, 2012) Alipalkkaus vaikuttaa kilpailuneutraliteettiin työvoimapainotteisilla aloilla myös tilanteessa, jossa Suomella ei ole verotusoikeutta työntekijöiden palkkoihin.

3.10 Yhteenveto alipalkkauksen käsitteestä ja syrjinnän kiellosta

Alipalkkaus on Suomessa käsitteenä varsin yksiselitteinen: kyseessä on yleissitovan työehtosopimuksen alittava palkka tai työnantajan normaalisitovuuden perusteella soveltaman työehtosopimuksen alittava palkka. Myös tilanteessa, jossa alalla ei ole yleis- tai normaalisitovaa työehtosopimusta, on palkan oltava tavanomainen ja kohtuullinen. Alipalkkaus on epäsuoraa harmaata taloutta. Tämän selvityksen keskiössä on ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä. Alhaisemman palkan maksaminen etnisen taustan perusteella on yhdenvertaisuuslain perusteella kiellettyä syrjintää ja rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä työ-syrjintää. Sitä, millainen rangaistuskäytäntö alipalkkaustapauksissa on, tarkastellaan luvussa kuusi.

4 Ulkomaalaisten työntekijöiden ja yritysten määrä Suomessa

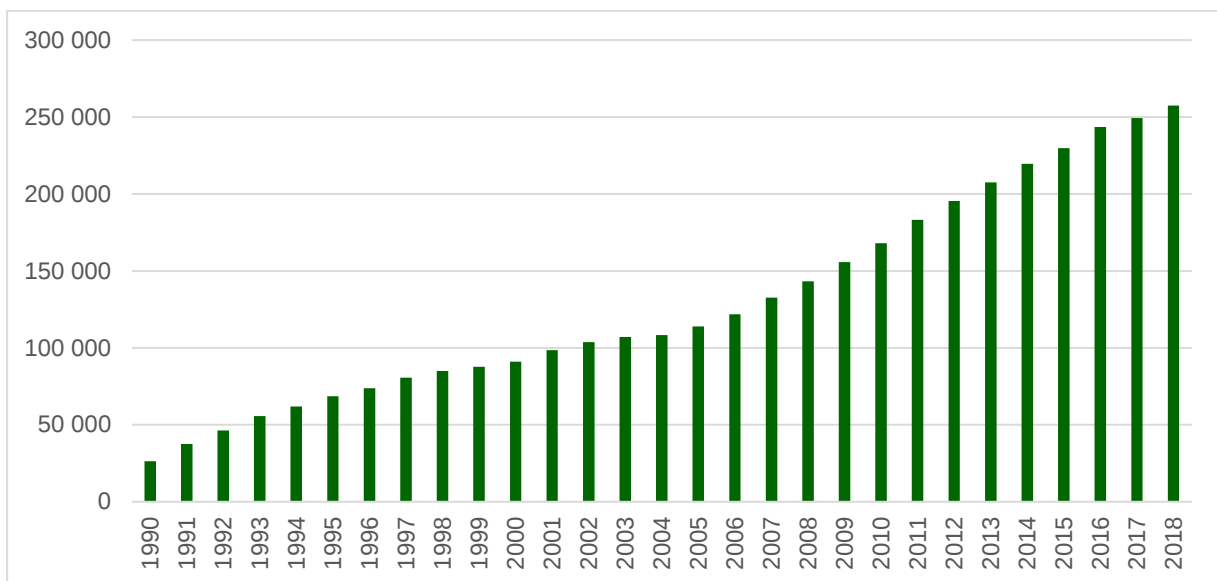
Edellisessä luvussa määriteltiin alipalkkauksen käsite. Tässä luvussa hahmotellaan käytettävissä olevien tietojen valossa ulkomaalaisten työntekijöiden ja yritysten määrää Suomessa. Tarkoituksena on muodostaa karkea käsitys siitä, kuinka suuri joukko ulkomaalaisia työntekijöitä Suomessa asuu.

4.1 Ulkomaalaiset työnantajat ja työntekijät Suomessa

4.1.1 Ulkomaalaisten määrä Suomessa

Alla olevassa kaaviosta ilmenee ulkomaalaisten määrä Suomessa vuosina 1990–2018. Ulkomaisten kansalainen tilastoidaan Suomen väestöön, jos hän aikoo asua tai on asunut maassa vähintään yhden vuoden. Turvapaikanhakija tilastoidaan väestöön vasta, kun Ulkomaalaisvirasto on myöntänyt hänelle pysyvän oleskeluluvan. Kaaviosta havaitaan, että ulkomaalaisten määrä Suomessa on kasvanut kohtuullisen hitaasti.

Kaavio 1 Ulkomaan kansalaiset Suomessa 1990–2018



(lähde: Tilastokeskus 8/2019)

Yllä olevasta kaaviosta ilmenee, että Suomessa asui vuoden 2018 lopussa vakituisesti lähes 260 000 ulkomaan kansalaista. Ulkomaan kansalaisten määrä kasvoi noin 8 000 henkilöllä, eli 3,3 prosenttia edellisvuodesta. Ulkomaan kansalaisten osuus oli vuoden 2018 lopussa 4,7 prosenttia koko väestöstä (Tilastokeskus, 2019). Lähetetyt työntekijät eivät ole mukana edellä esitetyissä Tilastokeskuksen luvuissa. Näin on myös ns. toisen polven maahanmuuttajien laita, jotka ovat Suomen kansalaisia.

4.1.2 Lähetetty työntekijä

Hirvosen mukaan ulkomaiseen työvoimaan liittyvät ongelmat painottuvat lähetettyihin työntekijöihin ja näiden työnantajiin, joiden merkitys Suomen elinkeino- ja työelämässä on kasvanut

huomattavasti EU:n laajenemisen jälkeen (Hirvonen, 2012). Erityisesti vuosina 2019–2020 julkisuuteen nousseet ulkomaalaisten hyväksikäyttöä koskeva uutiset ovat kuitenkin koskeneet erityisesti Suomessa asuvia turvapaikanhakijoita ja tänne töihin muuttaneita henkilöitä.

Lähetettyjen työntekijöiden määrä on vaihdellut Eläketurvakeskuksen saamien A1-ilmoitusten mukaan vuosina 2015–2019 voimakkaasti. Alimmillaan ilmoituksia on saatu reilusta 15 000 henkilöstä, mutta toisaalta määrä on ollut yli 40 000 vuonna 2018. (TEM, 2020) Mikäli ulkomainen yritys ei noudata lain velvoitetta antaa sähköinen ilmoitus Suomeen lähetettävistä työntekijöistä, ei tietoa lähetettyjen työntekijöiden määrästä välttämättä saada lainkaan¹⁵. Tältä osin tiedot ulkomaalaisten työntekijöiden määrästä Suomessa eivät siten ole täysin tarkkoja.

4.1.3 Työllisten tilastointi ja laskenta

Työllisten osuus väestöstä voidaan laskea kahdella eri tavalla: Tilastokeskuksen haastattelupohjaisen työvoimatutkimuksen tai rekistereihin perustuvan työssäkäyntitilaston pohjalta. Eri menetelmät tuottavat erilaiset luvut. Työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2014 ulkomaalaistaustaisista 20–64-vuotiaista työllisiä oli 51,1 prosenttia ja suomalaistaustaisista 71,0 prosenttia. (Pasila, 2019) Ulkomaalaisia koskeva luku liittyy nimenomaisesti Suomessa pysyvämmiin asuviin, eikä sisällä lähetettyjä työntekijöitä.

Tilastokeskus, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Työterveyslaitos toteuttivat vuonna 2014 *Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointitutkimuksen* (UTH). UTH-tutkimuksen mukaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2014 ulkomaalaistaustaisilla 63,7 prosenttia ja suomalaistaustaisilla 73,7 prosenttia. (Nieminen S. H., 2015)

Työssäkäyntitilaston mukaan suomalaisten ja ulkomaalaistaustaisten ero työllisyydessä on noin 20 %-yksikköä, UTH-tutkimuksen mukaan noin 10 %-yksikköä. Vaikka tarkkaa eroa ei voida luotettavasti määritellä, voidaan todeta, että ulkomaalaisten työllisyysaste on selvästi suomalaisia matalampi.

UTH-tutkimuksen mukaan vuonna 2014 ulkomaalaistaustaisten 20–64-vuotiaiden miesten työttömyysaste oli 14,4 ja naisten 17,0 prosenttia. Vastaavasti suomalaistaustaisten miesten työttömyysaste oli 8,4 ja naisten 6,3 prosenttia. Näin ollen työttömyysasteessa erot suomalaisten ja ulkomaalaistaustaisten välillä olivat vielä selvästi työllisyysastetta suurempia.

4.1.4 Yhteenveto ulkomaalaisten työntekijöiden ja yritysten määrästä

Suomessa vakituisesti asuvien ulkomaalaisten työntekijöiden ja työntekijän oleskeluluvan nojalla täällä asuvien yhteismäärä lienee lähellä 200 000 henkilöä. Luku ei siis sisällä kaikkia Suomessa asuvia, vaan vain työntekijät. Suomessa vakituisesti asuvien määrä on ollut pitkään hitaassa kasvussa. Lähetettyjen työntekijöiden määrä sen sijaan vaihtelee vuositason voimakkaastikin eivätkä he ole mukana Tilastokeskuksen luvuissa. Voidaan kuitenkin todeta, että potentiaalisesti alipalkkaus voi koskea Suomessa varsin suurta ulkomaalaisten joukkoa.

¹⁵ Keinoja ulkomaalaisten yritysten ja työntekijöiden (vero)valvonnan kehittämiseksi on selvitetty laajasti Valtiovarainministeriön laatimassa Ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskevassa selvityksessä vuonna 2013. Osa selvityksessä ehdotetuista toimenpiteistä on toteutettu vuoden 2013 jälkeen.

4.2 Ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomessa

Harmaan talouden selvitysyksikkö tutki vuonna 2018 julkaistussa selvityksessään Suomen kaupparekisterissä olevia ulkomaalaistaustaisia yrityksiä¹⁶. Tässä alaluvussa olevat tiedot ovat ko. selvityksestä.

Ulkomaalaistaustaisten yritysten joukko muodostettiin Suomen kaupparekisteriin rekisteröidyistä elinkeinonharjoittajista, henkilöyhtiöistä ja osakeyhtiöistä, joilla on ulkomaalainen organisaatiohenkilö¹⁷ tai omistaja. Kohdejoukon yrityksillä on ollut toimintaa Verohallinnon rekistereiden (arvonlisävero-, työnantaja-, ennakkoperintärekisteri) mukaan vähintään yhtenä seuraavista vuosista 2013–2016. Yrityksiä oli yhteensä 30 502.

Yritysjoukko muodostettiin vastuuhenkilöiden kansalaisuustiedon avulla. Vastuuhenkilöille syntyy kaupparekisteriin merkityn vastuuaseman tai Verohallintoon ilmoitetun omistuksen kautta yrityksen edustamisoikeus.

Muodostetussa 30 502 yrityksen joukossa vastuuhenkilöitä oli 38 819. Lähes puolelle vastuuhenkilöistä (45,6 %) ei löytynyt henkilötunnusta. Kaupparekisteriin merkittyjä vastuuhenkilöitä¹⁸ oli 34 707 ja osakkaita 10 385. Osakkaista 60,4 prosenttia oli myös kaupparekisterivastuuhenkilön asemassa.

Taulukko 1 Ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomessa

	Lukumäärä	Osuus
Vastuuhenkilöitä	38 819	
Henkilötunnuksellisia ¹⁹	21 101	54,4 %
Yrityksiä	28 131	
Osakeyhtiöitä	20 477	72,8 %

Yritysjoukon ulkopuolelle rajattiin suuryritykset²⁰. Suuryrityksiksi luokiteltiin yritykset, joiden liikevaihto tai taseen loppusumma oli jonakin tarkasteluvuotena (2013–2016) yli 10 miljoonaa euroa. Rajaus tehtiin, koska kohdejoukko haluttiin yhtenäisemmäksi. Tasearvon avulla rajattiin pienten yritysten joukosta mm. pankit, joilla ei ollut liikevaihtotietoa. Yritysjoukkoon jäi 28 131 yritystä. Kohdejoukko vastasi 6,9 % kaupparekisterissä olevista vastaavilla kriteereillä rajatuista yrityksistä (yhteensä 436 085 yritystä).

Jäljempänä luvussa kuusi analysoidaan alipalkkausta koskevia oikeustapauksia. Niiden perusteella vaikuttaa, että alipalkkaustapaukset koskevat erityisesti yrityksiä, joiden omistajat ovat ulkomaalaisia.

¹⁶ Ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomen kaupparekisterissä, selvitys 36/2018

¹⁷ Organisaatiohenkilö = kaupparekisteriin merkitty vastuuhenkilö tai osakas.

¹⁸ Esim. hallituksen jäseniä, toimitusjohtajia ja prokuristeja.

¹⁹ 1,5 %:lla tunnuksellisista henkilötunnuksen alku oli 0101, osa näistä on keinotekoisia henkilötunnuksia, jotka on annettu henkilöille, jotka ovat saapuneet pakolaisena Suomeen ja syntymäaika ei ole voitu tarkistaa.

²⁰ Suuryrityksiä oli 2 371 eli 7,8 % ulkomaalaistaustaisista yrityksistä

5 Alipalkkauksen valvonta

Edellisessä luvussa arvioitiin ulkomaalaisten suomessa asuvien työntekijöiden määrää. Tässä luvussa perehdytään siihen, miten syrjinnän kieltä - erityisesti alipalkkausta - valvotaan käytännössä.

5.1 Aluehallintovirastojen tehtävät

Edellä luvuissa 3.7 ja 3.8 selostettua syrjinnän kieltä valvovat erityisesti aluehallintovirastojen (AVI) työsuojelun vastualueet. Yksi AVI:n laissa säädetyistä lukuisista tehtävistä²¹ on työsuojelun valvonta ja kehittäminen sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena. Etelä-Suomen AVI:n tehtäviin kuuluu myös valtakunnallisesti ns. tilaajavastuulain²² noudattamisen valvonta.

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2016 – 2019 määrittelee AVI:en keskeisen toiminta-ajatuksen (Aluehallintovirastot, 2019). Yhtenä strategisena painopisteenä on ihmisten ja yhteisöjen työolojen turvaaminen sekä työelämän pelisääntöjen noudattamisen varmistaminen.

Alipalkkauksen valvonnan lisäksi työsuojeluviranomaiset valvovat lukuisia muita työsyrynnän muotoja, kuten terveydentilaan, uskontoon, ammattiyhdistystoimintaan, ikään tai vammaisuuteen liittyviä epäiltyjä työsyryntätapauksia.

Tilaajavastuulaki velvoittaa työn tilaajaa varmistamaan sen, että sopimuskumppanit täyttävät lakisääteiset velvoitteensa. Selvitysveloitteet koskevat mm. rekisteröitymisiä Verohallinnon rekistereihin, verovelkarekisterin tilannetta tai maksusuunnitelmaa verovelvoista, eläkevakuuttamista, työterveyshuoltoa ja myös sovellettavaa työehtosopimusta.

Aluehallintovirasto suorittaa osan valvontatoimistaan yhteistyössä Verohallinnon ja poliisin kanssa. Syrjinnän kiellon valvontaa tehdään erityisesti osana muuta ulkomaalaisvalvontaa, johon usein liittyy nimenomainen harmaan talouden valvontaintressi. Tällöin valvontatoimet painottuvat aloille ja yrityksiin, joissa työskentelee paljon ulkomaalaista työvoimaa. Esimerkiksi ravintola- ja siivousalalla harmaan talouden riskit ovat korostuneita ja lisäksi niissä käytetään paljon ulkomaista työvoimaa.

5.2 Aluehallintovirastojen valvonta- ja sanktiokeinot

Työsuojeluviranomaiset suorittavat työehtojen valvontaa lähinnä ulkomaalaistarkastuksina. Myös tilaajavastuulakiin liittyy piirteitä, jotka ainakin epäsuorasti ennalta estävät alipalkkausta.

Tilaajavastuutarkastuksilla selvitetään, onko tilaaja hankkinut selvityksen työhön sovellettavista työehdoista. Näin ollen tilaajavastuulaki - ainakin teoriassa - estää niin kotimaista kuin

²¹ Lain aluehallintoviranomaisista 4 §:ssä säädetään AVI:n tehtävistä.

²² Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)

ulkomaistakin alipalkkausta²³. Tilaajavastuutarkastuksella ei kuitenkaan selvitetä työntekijöiden tosiasiallisia työehtoja tai tarkasteta esimerkiksi yksittäisten työntekijöiden palkkauksen oikeellisuutta. Siten tilaajavastuutarkastajat eivät myöskään voi havainnoida alipalkkaustapauksia sillä tarkkuudella, että mahdollisia rikostapauksia voitaisiin havaita ja saattaa poliisille esitutkintaa varten. Tilaajavastuulain noudattamista valvoo noin 30 tarkastajaa eri puolilla Suomea.

Ulkomaalaistarkastajat suorittavat kenttätarkastuksia yrityksissä ja rakennustyömailla pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksilla selvitetään työntekijöiden työnteko-oikeus ja työsuhteen ehdot. Valvonnan näkökulmana on työnantajan velvoitteiden hoitaminen: onko työnantaja varmistunut ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeudesta Suomessa ja siitä, että työntekijöiden työsuhteissa noudatetaan Suomen pakottavaa työläinsäädäntöä (etenkin työaikojen ja palkkojen osalta). Valvontatoimenpiteet kohdistuvat siis aina työnantajiin, ei työntekijöihin. Havaitessaan epäkohtia tarkastajat antavat tarkastuskohteelle toimintaohjeita tai kehotuksia. Jos työnantaja ei noudata kehotusta, voi työsuojeluviranomainen tehdä työnantajalle hallinnollisen päätöksen, jossa työnantaja uhkasakon uhalla määrätään noudattamaan annettua päätöstä. Uhkasakko poistetaan, jos työnantaja täyttää kehotuksen vaatimukset. Uhkasakossa on siis kyse velvoitteen tehosteesta, ei rangaistuksesta. Hallinnollinen sanktio laiminlyöntimaksun muodossa on mahdollinen vain muutamissa poikkeustapauksissa. Näitä ovat tiettyjen tilaajavastuulain ja lähetettyjen työntekijöiden lain laiminlyönnit.

Syrjinnän kiellon rikkomisesta on mahdollisuus antaa kehoitus. Tällaisesta voi olla kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksen ulkomaalaisille työntekijöille maksetaan pienempää palkkaa kuin suomalaisille työntekijöille. Samoin syrjinnästä voi olla kyse, jos yrityksen kaikki työntekijät ovat ulkomaalaisia ja heille maksetaan liian pientä palkkaa. Sen sijaan yleisistä palkkauspuutteista voi antaa vain toimintaohjeen, josta ei ole mahdollista edetä uhkasakoon²⁴. Tällaisesta voi olla kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksen kaikki työntekijät ovat ulkomaalaisia ja osa heistä saa liian pientä palkkaa. Syrjintää on tällöin vaikea osoittaa.

Toimintaohjeet ja kehotukset kohdistuvat yrityksen tulevaan toimintaan, eikä esimerkiksi ennen tarkastusajankohtaa tapahtunutta alipalkkausta ole mahdollista velvoittaa korjaamaan AVI:n toimesta. Työsuojeluviranomaisen mahdollisuudet puuttua palkkauspuutteisiin ovat näin ollen hyvin rajalliset. Ulkomaalaistarkastajia on koko Suomessa noin 20 henkilöä, joista osan työnkuvaan kuuluvat muutkin tehtävät kuin ulkomaalaistarkastukset.

Jos työnantaja ei määrääjässä noudata annettua kehotusta, voi työsuojeluviranomainen sakon uhalla velvoittaa työnantajaa noudattamaan syrjinnän kieltoa. Lisäksi työsuojeluviranomaisille on säädetty laissa ilmoitusvelvollisuus poliisille, jos valvotun asian perusteella syntyy syy epäillä työsyRJintärikosta.

AVI:n tekemän ulkomaalaistarkastuksen tarkastuskertomus on yleensä julkinen asiakirja. Kertomuksella ei mainita mitään salassa pidettäviä tietoja, esimerkiksi alipalkkausta todentavia

²³ Laki ei kuitenkaan sisällä ns. ketjuvastuuta, eli pääurakoitsijan vastuulla on vain omien alirakoitsijoidensa tilaajavastuulain noudattaminen, ei mahdollisten alihankkijan itsensä käyttämien alirakoitsijoiden tilaajavastuulain noudattaminen.

²⁴ Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (20.1.2006/44), 3 luvun 13 § määrittelee sen, missä tilanteissa kehotuksen antaminen on mahdollista.

tarkkoja palkkasummia. Epäilyissä rikostapauksissa aluehallintovirasto laatii rikosilmoituksen salassa pidettävien, tarkastuksella tehtyjen havaintojen ja niistä laadittujen muistioden perusteella.

Kuten edellisessä luvussa mainittiin, osa ulkomaalaistarkastuksista tehdään usean viranomaisen yhteistyönä. Tällöin Verohallinnon roolina on keskittyä nimenomaisiin harmaan talouden ilmiöihin, kuten tulonsalauksiin. Samassa yhteydessä AVI tutkii mahdollisia alipalkkaustapauksia.

5.2.1 Valvonnan laajuus ja tulokset

Tilaajavastuuvalvonta

Tilaajavastuutarkastajat tekivät vuonna 2018 yhteensä 1 801 tarkastusta. Niissä valvottiin yhteensä noin 6 700 sopimuskumppanin tilaajavastuuvetoitteen noudattamista.

Työsuojeluviranomainen antaa tilaajavastuutarkastuksilla toimintaohjeita ja voi törkeissä tapauksissa määrätä tilaajalle laiminlyöntimaksun. Ohjeita annettiin noin 2 900 kappaletta. Vastaavasti laiminlyöntimaksun määräämistä harkittiin yli 130 tapauksessa. Laiminlyöntimaksun harkinnan perusteena on ollut selvitysvelvollisuuden laiminlyönti, lukuun ottamatta muutamaa poikkeusta. (Aluehallintovirasto, 2019)

Ulkomaalaisvalvonta

Vuonna 2018 ulkomaalaistarkastajat tekivät lähes 1 900 tarkastusta, josta reilut puolet tehtiin Etelä-Suomen alueella. Seuraavaksi esiteltävät aluehallintoviraston tuottamat tarkemmat tilastotiedot koskevat vain Etelä-Suomen aluetta, jollei muuta mainita.

Valtaosa tarkastuksista (lähes 40 prosenttia) kohdistui majoitus- ja ravitsemusalalle. Noin 20 prosenttia tarkastuksista tehtiin rakennusalalle ja reilut 10 prosenttia siivousalalle. Loput tarkastuksista koskivat useita eri toimialoja ja vajaa 7 prosenttia tarkastuksista kohdistui lähettävien yrityksiin.

Lähettävissä yrityksissä havaittiin paljon puutteita, esimerkiksi työntekijöiden palkkaus oli kunnossa vain noin 40 %:ssa lähettävien yrityksiin kohdistuneista tarkastuksista. Vuonna 2016 voimaan tullut laki²⁵ mahdollistaa laiminlyöntiprosessin aloittamisen, kun valvonnassa havaitaan laiminlyöntejä mm. lähettämisen ennakoilmoituksen teossa ja edustajan asettamisessa. Laki ei mahdollista laiminlyöntimaksua palkkauspuutteissa.

Myös muiden kuin lähettävien yritysten kohdalla ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisessa havaittiin paljon puutteita. Erityisesti niitä havaittiin yleissitovan työehtosopimuksen palkkausta koskevien säännösten noudattamisessa. Eniten puutteita havaittiin rakennusalalla, 54 prosentissa tarkastuksista. Rakennusalalla puutteiden suuri määrä johtune osin tahallista laiminlyönnistä ja osin siitä, että jokaisella työntekijällä tulisi olla käytössä henkilökohtainen palkanlisä, mutta monet työnantajat eivät tiedä asiaa tai osaa huomioida sitä.

²⁵ Laki työntekijöiden lähettämisestä 447/2016

Yleissitovan työehtosopimuksen palkkaa koskevien säännösten noudattamisessa suurimmat puutteet liittyivät maksetun peruspalkan ja erilaisten lisien korvaamisen tasoon. Työsuojeluviranomaisella ei ole oikeutta valvoa järjestäytyneiden yritysten palkkausta, joten AVI antaa työnantajaliittoon kuuluvien yritysten maksupuutteista tiedot työnantajaliitoille.

Ulkomaalaisvalvonnan haasteena on ulkomaalaisten työntekijöiden todellisen työskentelyajan selvittäminen. Usein työnantaja ei ollut pitänyt työaikalain mukaista kirjanpitoa. Tällöin on lähes mahdoton saada käsitystä ulkomaalaisten työntekijöiden todellisista työsuhteen vähimmäisehdoista, kun työntekijälle maksettua palkkaa ei voida verrata todellisten tehtyjen työtuntien määrään. Työaikakirjanpidon pitämiseen liittyviä puutteita havaittiin eniten rakennusallalla, jossa työaikakirjanpito oli kunnossa ainoastaan noin joka kolmannella tarkastuksella, jossa asiaa oli valvottu. (Aluehallintovirasto, 2019)

Kaikki Suomen aluehallintovirastot ovat tehneet ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan havaintojen perusteella työsyryntää ja kiskonnantapaista työsyryntää koskevista asioista rikosilmoituksia vuonna 2018 yhteensä viisi kappaletta ja vuonna 2017 yhteensä 11 kappaletta. Aiemmilla vuosilla vastaavaa tietoa ei ole saatavilla. AVI:lta saadun arvion mukaan rikosilmoitusten määrä on aiemminkin todennäköisesti liikkunut samassa noin 10 vuosittaisen rikosilmoituksen suuruusluokassa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että aluehallintovirastojen lähes 2 000 ulkomaalaistarkastuksen havaintojen perusteella alipalkkaus on merkittävä ongelma. Kuitenkaan törkeitä tapauksia ei ole havaittu montaa, sillä rikosilmoituksia on tehty vuositasona vain noin 10. Työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivia keinoja puuttua lievempiin alipalkkaustapauksiin. AVI:n tuottamien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida alipalkkaustapausten euromääräistä laajuutta, siis esimerkiksi liian vähän maksettujen palkkojen kokonaismäärää. Tilanteessa, jossa todellisuudessa maksettujen palkkojen selvittäminen osoittautuu mahdottomaksi, ei voida selvittää onko kyse alipalkkauksesta vaiko joissain tilanteissa pimeistä palkoista.

5.2.2 Valvonnan haasteet

Työsuojeluviranomaisten mahdollisuudet valvoa ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen ehtoja ovat suuressa osassa tapauksia heikot. Tämä aiheutuu siitä, ettei työaika- ja palkkakirjanpitoa koskevia säännöksiä ole noudatettu tai tietoja säilytetty. Lisäksi vaatimusta lähetettyjen työntekijöiden työnantajan Suomessa olevasta edustajasta ja hänen asiakirjojen säilytys- ja selvitysvelvollisuudestaan on noudatettu huonosti. 2010-luvun alkupuolella vain 41 % tarkastetuista kohteista²⁶ oli täyttänyt edustajan asettamiseen ja tietojen säilyttämiseen liittyvät velvollisuutensa. (Hirvonen, 2012) Tilanne on edelleen samankaltainen, tuoreimpien tietojen koskiessa vuotta 2018 (Aluehallintovirasto, 2019).

Aluehallintoviraston edustajien näkemyksen mukaan ulkomaalaisten alipalkkaustapauksissa yhtenä isona haasteena on syrjinnän toteen näyttäminen. Kyse on siitä, että jotta alipalkkauksessa voi olla kyse työsyrynnästä, tulee seuraavien kolmen kriteerin täytyä: 1) syrjivä teko (alipalkkaus), 2) syrjintäperuste (esim. etninen alkuperä, kieli) ja 3) kahden edellä mainitun tekijän välinen syy-yhteys. Alipalkkauksen ja syrjintäperusteen välinen syy-yhteys on vaikeasti

²⁶ Etelä-Suomen AVI:n tarkastuksista

osoitettavissa. Edelleen Aluehallintoviraston kertoman mukaan monet syrjintätapaukset ovat kaatuneet jo matkalla tuomioistuimeen – joko poliisin tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättäjäättämispäätöksen takia. Näin ollen Aluehallintoviranomaisen näkökulmasta monet työsyryntärikoksilta vaikuttavat tapaukset eivät koskaan etene oikeuskäsittelyyn saakka. (Aluehallintovirasto, 2020)

Edellisen, vuoteen 2016 asti sovelletun, lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomiseen liittyvä rangaistussäännös oli tehoton (Hirvonen, 2012). Tilanteeseen on tullut muutos vuonna 2016, kun uusi laki lähetetyistä työntekijöistä tuli voimaan. Seuraamusjärjestelmä muutettiin kokonaisuudessaan. Vanhan lain rikosvastuuta koskevat säännökset poistettiin, ja tilalle tuli hallinnollinen laiminlyöntimaksu. Maksu voidaan määrätä lain velvoitteita rikkoville lähettävälle yrityksille, tilaajille, rakennuttajille ja pääurakoitsijoille. (Nikkola, 2016) Uuden lain myötä ulkomaiset yritykset ilmoittavat Suomeen lähetettävistä työntekijöistä sähköisellä lomakkeella aluehallintoviranomaisille. Näillä muutoksilla ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta alipalkkaukseen. Sen sijaan uuden lain mukaan lähettävä yritys voi saada tietojen hallussapidon laiminlyönnistä laiminlyöntimaksun, mikä voi helpottaa valvonnan tekemistä.

Ainakin vielä 2010-luvun alkupuolella hallinnollisten seuraamusten ongelmana olivat tilanteet, joissa ne kohdentuvat ulkomaalaisiin toimijoihin. Maksujen perintä EU:n alueellakin onnistui huonosti. (Hirvonen, 2012) Tähän on kuitenkin ainakin teoriassa tullut parannus uuden lain myötä. Nykyisin Suomessa saatu maksu voidaan periä lähettävältä yritykseltä toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa (Nikkola, 2016). AVI:lta saadun tiedon mukaan nykyisin voimassaoloaikana perintää EU-alueelta on tehty onnistuneesti. (Aluehallintovirasto, 2020) Perintätapausten määrästä ja merkityksestä ei kuitenkaan ole tarkkoja tietoja.

Vuonna 2016 voimaan tulleesta työntekijöiden lähettämisestä annetusta laista huolimatta on selvää, että ulkomaalaisten yritysten valvonnan reaaliaikaisuuden tarve on korostunut. Jälkikäteen tapahtuva valvonta saattaa paljastaa laiminlyöntejä, mutta toimenpiteiden vaikuttavuus on lähes olematon silloin kun yritys on lopettanut toimintansa tai poistunut Suomesta (Hirvonen, 2012). Lähettävien yritysten työsyryntärikosten tutkinta onkin lähes mahdotonta, jos yritys ja lähetetyt työntekijät ovat poistuneet maasta.

5.3 Yhteenveto syrjinnän kiellon valvonnasta

Syrjinnän kiellon noudattamista valvoo Suomessa noin 20 aluehallintovirastoja ulkomaalais-tarkastajaa. Heidän mahdollisuutensa puuttua tehokkaasti ulkomaalaisten alipalkkaukseen ovat kuitenkin heikot, sillä laki ei mahdollista palkkauspuutteiden sanktioimista. Ulkomaalais-tarkastajien keinovalikoimassa ei siis ole esimerkiksi tilaajavastuutarkastajien käytössä olevaa mahdollisuutta määrätä laiminlyöntimaksu.

Tilaajavastuulaki velvoittaa alihankintaa ja vuokratyövoimaa käyttäviä yrityksiä sekä julkisia organisaatioita varmistamaan noudatettavan työehtosopimuksen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tahallinen ja suunnitelmallinen alipalkkaus tulisi helposti ilmi tilaajayritysten noudattaessa tilaajavastuulain velvoitteita. Tilaajavastuulain noudattamista valvoo noin 30 tarkastajaa eri puolilla Suomea. Kolmantena toimijana järjestäytyneiden työntekijöiden etuja puolustavat - kansalaisuudesta riippumatta - ammattiliitot.

6 Alipalkkausta koskevat oikeustapaukset vuosina 2014–2017

Edellisessä luvussa tarkasteltiin alipalkkauksen kiellon valvontaa ja sen haasteita. Tässä luvussa keskitymme alipalkkaukseen liittyvien oikeustapausten analysointiin. Ennen oikeustapausten analyysia käydään lyhyesti läpi työsyryntää ja kiskonnantapaista työsyryntää koskevia tilastotietoja.

Alipalkkaus on pieni osa työsyryntän laajaa kenttää. Tämä selvitys syventää TEM:n julkaisussa²⁷ annettua kuvaa työsyryntärikoksista keskittyen ainoastaan alipalkkaustapausten tutkimiseen. Selvityksen oikeustapausten analyysi kohdistuu työsyryntää ja kiskonnantapaista työsyryntää koskeviin kaikkien oikeusasteiden²⁸ ratkaisuihin vuosina 2014–2016, lisäksi vuodelta 2017 ovat mukana ratkaisut, jotka on annettu syyskuun loppuun mennessä. Oikeustapauksia ei etukäteen rajattu vain ulkomaalaisia henkilöitä koskeviin tapauksiin. Lähes kaikissa syyksi luetuissa tapauksissa tuomitut ovat kuitenkin ulkomaalaisia.

Selvitystä varten tilattiin aluksi Oikeusrekisterikeskuksesta kaikki kärjä- ja hovioikeuksien ratkaisut, joiden rikosnimikkeenä oli työsyryntä, kiskonnantapainen työsyryntä tai ihmiskauppa. Yhteensä oikeustapauksia oli 148. Analyysin edetessä ihmiskauppaa koskevat tuomiot päädyttiin kuitenkin jättämään tämän selvityksen ulkopuolelle luvussa 4.2 kerrotun mukaisesti.

Työsyryntän ja kiskonnantapaisen työsyryntän nimikkeellä annetut suomenkieliset rikostuomiot käytiin läpi pääpiirteittäin. Ne tapaukset, joissa oli kyse nimenomaan alipalkkauksesta, taulukoitiin. Näin muodostettu tutkimusaineisto koostui 18 kärjäoikeuden ja 12 hovioikeuden ratkaisusta. Oikeustapauksia analysoidaan luvusta 6.2 alkaen, tarkastellen kärjä- ja hovioikeuden ratkaisuja erikseen. Analyysissa tutkitaan lainvoimaisia tuomioita. Ratkaisujen lainvoimaisuus on tarkistettu kustakin tuomioistuimesta.

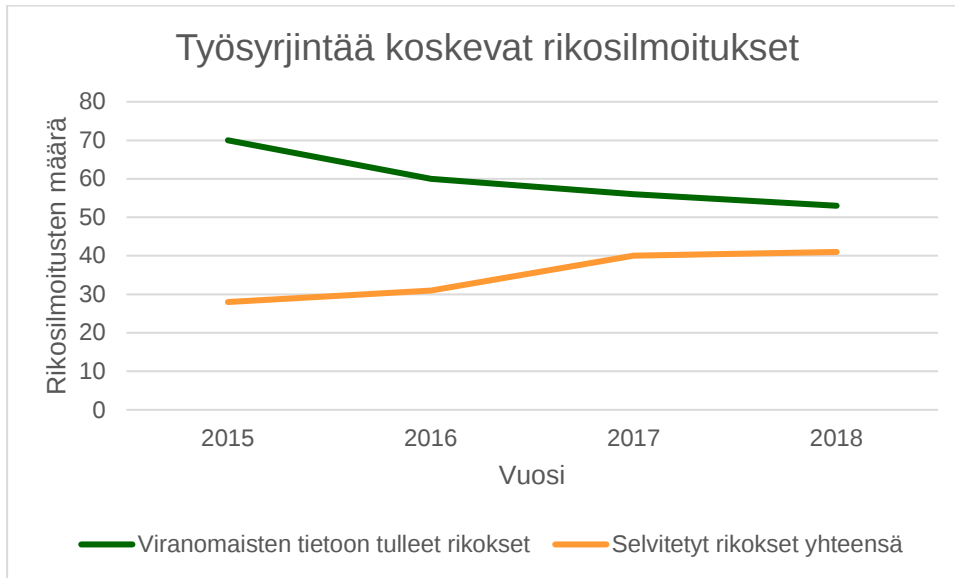
6.1 Tilastokeskuksen tiedot työsyryntästä ja kiskonnantapaisesta työsyryntästä

Tilastokeskus kerää poliisilaitosten tasolla tietoa rikosilmoitusten määristä ja selvitetystä rikoksista. Seuraavista kaavioista käy ilmi, että erilaisia työsyryntää ja kiskonnantapaista työsyryntää koskevia rikosilmoituksia tehdään varsin vähän, kumpaakin rikosnimikettä alle sata vuodessa.

²⁷ Työsyryntän seuranta Suomessa, Pietiläinen 2014

²⁸ Kärjä-, hovi- ja korkein oikeus.

Kaavio 2: Työsyryntää koskevien rikosilmoitusten lukumäärä ja selvitetty tapaukset vuosina 2015–2018



Lähde: Tilastokeskus 8/2020²⁹

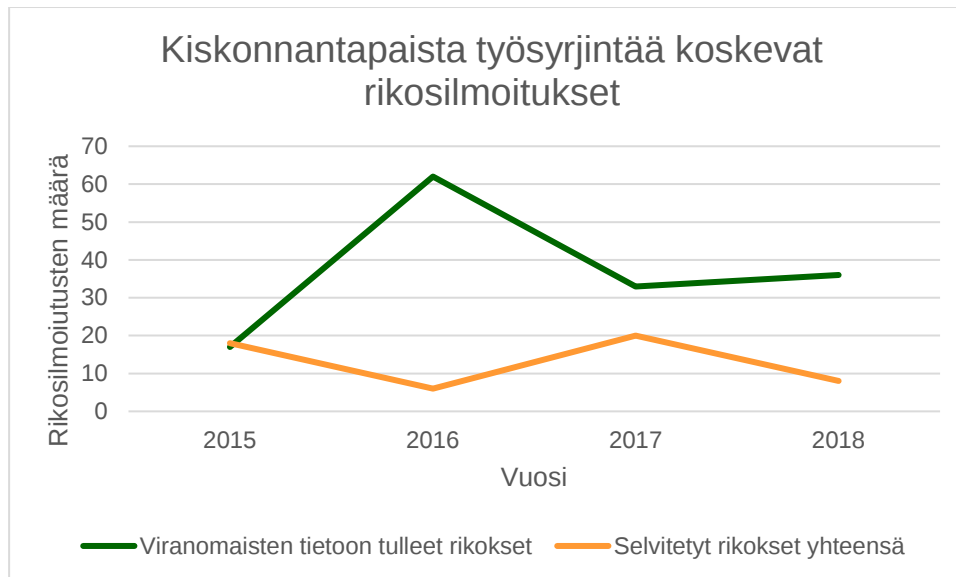
Kaaviosta kaksi käy ilmi, että työsyryntää koskevien rikosilmoitusten määrä on laskenut vuosina 2015–2018. Keskimäärin työsyryntää koskevia rikosilmoituksia on tehty 60 kappaletta vuodessa. Jokaisena tarkasteluvuotena selvitettyjä ja syyttäjälle ilmoitettuja tapauksia on ollut vähemmän kuin vastaanotettuja rikosilmoituksia. Tämä tarkoittaa tutkinnan viivästymistä ja sitä, että rikostutkintoja ei saada päätökseen samana vuonna rikosilmoituksen vastaanottamisen kanssa.

Poliisin tietoon tullut rikos tilastoidaan selvitettyksi silloin, kun mm. teko-olosuhteet, asianosaiset ja muut syytteestä päättämistä tarvittavat asiat on selvitetty. Esitutkinnan valmistumisesta päättää tutkinnanjohtaja. (Tilastokeskus, 2020)

²⁹ StatFin >> Oikeus >> Rikos- ja pakkokeinotilasto >> Viranomaisten tietoon tulleet rikokset >> 11cg -- Tietoon tulleet rikokset ja niiden selvittäminen rikosnimikkeittäin, 2010-2019, 11cg -- Tietoon tulleet rikokset ja niiden selvittäminen rikosnimikkeittäin, 2010-2019

Seuraavassa kaaviossa tarkastellaan kiskonnantapaista työsyryjintää koskevia rikosilmoituksia.

Kaavio 3: Kiskonnantapaista työsyryjintää koskevien rikosilmoitusten lukumäärä ja selvitettyt tapaukset vuosina 2015–2018



Lähde: Tilastokeskus 8/2020

Kaaviosta kolme havaitaan, että kiskonnantapaista työsyryjintää koskevien rikosilmoitusten määrä on ollut tarkasteluajanjaksona jonkin verran työsyryjintää koskevia rikosilmoituksia vähäisempää. Tosin vaihtelu on ollut suurta, sillä vuonna 2015 rikosilmoituksia on kirjattu vajaat 20, mutta vuonna 2016 määrä on noussut reiluun 60. Vuosina 2017–2018 rikosilmoitusten määrä on pysytellyt noin 35 tapauksessa vuodessa. Keskimäärin rikosilmoituksia on tehty vajaat 40 kappaletta vuodessa. Myös kiskonnantapaisten työsyryjinnän tutkinta on hidasta, sillä selvitettyjen rikosten määrä on vuositasolla selvästi rikosilmoitusmääriä pienempi.

Työsyryjintää ja kiskonnantapaista työsyryjintää koskevien rikosilmoitusten yhteismäärä on keskimäärin ollut noin 100 kappaletta vuodessa. Seuraavissa luvuissa esiteltävistä käräjä- ja hovioikeuden tuomioista voi päätellä, että noin joka kymmenes työsyryjintää ja kiskonnantapaista työsyryjintää koskeva rikosilmoitus koskee nimenomaisesti alipalkkaustapauksia.

6.2 Käräjäoikeuksien alipalkkausta koskevat ratkaisut

Edellisessä alaluvussa käsiteltiin Tilastokeskuksen tarjoamia tietoja työsyryjintää ja kiskonnantapaista työsyryjintää koskevista rikosilmoituksissa. Tässä ja seuraavissa alaluvuissa tehdään käräjä- ja hovioikeuksien antamien rikostuomioiden yksityiskohtainen analyysi. Tuomiotiedot on tilattu oikeusrekisterikeskuksesta ja niiden lainvoimaisuus varmistettu oikeusistuimien kanslioista.

Käräjäoikeudet ovat antaneet tarkasteluajanjaksona, vuoden 2014 alusta vuoden 2017 syyskuuhun mennessä, yhteensä 18 lainvoimasta ratkaisua, jotka ovat koskeneet alipalkkausta.

Lainvoimaisia tuomioita on antanut yhteensä 10 eri käräjäoikeutta³⁰. Lisäksi käräjäoikeudet ovat antaneet 12 ratkaisua, joista on valitettu hovioikeuteen.

Lainvoimaisissa tapauksissa syyte on hylätty yhdeksässä tapauksessa ja hyväksytty yhdeksässä tapauksessa. Hyväksytyjen ja hylättyjen syytteiden kohdalla kyse on pääosin samoista rikosnimikkeistä: valtaosa tapauksista koskee kiskonnantapaista työsyrintää (6 hylättyä ja hyväksyttyä), muutama työsyrintää (3 hylättyä ja 2 hyväksyttyä) ja yksi työaika-suojelurikos (hyväksytty).

6.2.1 Hylätyt syytteet

Yhteensä yhdeksän alipalkkausta koskevaa syytettä hylättiin käräjäoikeuksissa, ja ratkaisut saivat lainvoiman. Pienestä aineistosta havaitaan muutamia tyypillisiä piirteitä.

- Kolmessa tapauksessa kiskonnantapaista työsyrintää koskevat syytteet hylättiin, koska käräjäoikeus katsoi, ettei palkkoja oltu maksettu liian vähän. Yhdessä näistä tapauksista oikeus totesi palkkatason olleen yleisesti hyväksytty. Toisessa tapauksessa työntekijöille oli maksettu Romanian minimipalkkaa ja 11 euron "päiväraha". Tässäkin tapauksessa käräjäoikeus katsoi ansiotason vastanneen Suomen palkkatason. Kolmannessa oikeustapauksessa käräjäoikeus ei pitänyt syyttäjän esittämää näyttöä riittävänä, jotta merkittävä alipalkkaus olisi tullut näytettyä toteen.
- Kolmessa tapauksessa alipalkkausta ei katsottu tapahtuneen, koska kyse ei ollut työsuhteisesta työstä. Yhdessä näistä oli kyseessä au-pair. Toisessa tapauksessa kyse oli avoimen yhtiön osakkaasta, joten siinä ei ollut kyse työsuhteesta. Kolmannessa tapauksessa jäi epäselväksi, olivatko alipalkkaa saaneet henkilöt ylipäättään työsuhteessa yritykseen, jota syyte koski, joten syyte hylättiin.
- Loput kolme hylättyä syytettä olivat kaikki erilaisia. Yhdessä tapauksessa syyteoikeus oli vanhentunut. Yhdessä tapauksessa asiaa ei voitu tutkia uudestaan voimassa olevan sovintosopimuksen takia. Yhdessä tapauksessa riidanalainen summa oli hyvin pieni, eikä näyttöä teon tahallisuudesta ollut.

Kolmeen edellä mainituista yhdeksästä tapauksesta liittyi samanaikainen syyte muusta talousrikoksesta. Pääosassa tapauksia (6/9) väitettyyn, mutta sittemmin toteennäyttämättömään alipalkkaukseen epäiltiin syyllistyneen suomalaisen henkilön. Kaikki asianomistajat (uhrit) ovat olleet sen sijaan ulkomaalaisia.

Yhteenvetona hylätyistä syytteistä voi todeta, että ne ovat hyvin heterogeeninen joukko oikeustapauksia. Tekijöistä merkittävä osa on ollut suomalaisia. Hylätyt tapaukset kuvastavat alipalkkaustapausten näytön hankkimisen vaikeutta sekä myös oikeudellisen arvioinnin haasteita. Käräjäoikeuskäsittelyyn saakka on edennyt tapauksia, joissa ei edes ole ollut kyse työsuhteesta. Työsuhteen olemassaolo on edellytys sille, että alipalkkauksessa voi olla kyse rikollisesta työsyrintästä.

³⁰ Vuonna 2016 Suomessa oli 27 eri käräjäoikeuspaikkakuntaa. <https://oikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/02/karaja-oikeusverkostouudistuuatkossakarajaoikeuksiaon20.html>

6.2.2 Syyksi luetut tuomiot

Yhteensä käräjäoikeudet ovat antaneet lainvoimaiset tuomiot yhdeksästä tapauksesta, joissa kyse on nimenomaisesti alipalkkauksesta. Tapauksien vakavuusasteet ovat vaihtelevia. Pääsääntöisesti niissä on kuitenkin kyse liian matalista peruspalkoista sekä maksamattomista iltaja viikonloppulisistä.

Tapauksia yhdistävät osin seuraavat seikat:

- Kaikki uhrit olivat ulkomaalaisia. Myös pääosa tekijöistä oli ulkomaalaisia. Vain yhdessä tapauksessa uhri ja tuomitut olivat sukulaisia.³¹
- Neljässä tapauksessa yhdeksästä samassa oikeuskäsittelyssä annettiin tuomio myös muusta työririkoksesta. Kyse oli työaika-suojelurikoksista ja luvattoman ulkomaalaisen työvoiman käytöstä.
- Neljässä tapauksessa tuomitut määrättiin korvaamaan maksamattomien palkkojen määrä. Lisäksi yhdessä tapauksessa maksamattomien palkkojen korvaaminen sovittiin erillisessä siviiliprosessissa ja yhdessä tapauksessa tuomittiin maksettavaksi asianomistajan vaatima määrä. Tapauksien rikosnimikkeet olivat kiskonnantapainen työsyryjintä ja työaika-suojelurikos.
- Kolmessa tapauksessa tuomittiin maksettavaksi erillisiä kärsimyskorvauksia vahingonkorvauslain nojalla. Kaikki korvaukset liittyivät kiskonnantapaiseen työsyryjintään.
- Kahdessa työsyryjinnän ja yhdessä kiskonnantapaisen työsyryjinnän nimikkeellä tuomitussa tapauksessa uhreille ei vaadittu eikä tuomittu maksettavaksi korvauksia maksamattomista palkoista.
- Kiskonnantapaiseen työsyryjintään syyllistyneet tuomittiin kahdessa tapauksessa ehdollisiin vankeusrangaistuksiin (molemmat 3kk).
- Muut tuomitut saivat sakkorangaistukset, 20–115 päiväsakkoa.

6.2.3 Yhteenveto käräjäoikeuksien ratkaisuksista

Käräjäoikeuksissa käsiteltyjä tapauksia leimaa kaksi piirrettä. Ensinnäkin merkittävästä osasta tuomioita on valitettu hovioikeuksiin³². Käräjäoikeuksien alipalkkausta koskevia ratkaisuja on vuosina 2014–2017 annettu yhteensä 30, joista hovioikeuteen on päätynyt peräti 12. Toiseen suuressa osassa lainvoimaisia tuomioita syyte on hylätty. Vain yhdeksän tapausta kolmestakymmenestä on päätynyt lainvoimaiseen tuomioon käräjäoikeuksissa.

Kiskonnantapaisen työsyryjinnän rangaistusasteikko on sakosta enintään kahteen vuoteen vankeutta. Työsyryjinnän enimmäisrangaistus on maksimissaan puoli vuotta vankeutta. Syyksi luetujen lainvoimaisten rikostapausten tuomiot ovat rangaistusasteikon alapäästä. Seitsemän

³¹ Asia käy ilmi joko suoraan käräjäoikeuden ratkaisusta, tai se on päätelty henkilön nimen perusteella. Näin ollen kyse voi kuitenkin olla Suomen kansalaisista.

³² Viimeisimmät saatavilla olevat tilastot käräjä- ja hovioikeuksien ratkaisusta ovat vuodelta 2013. Tällöin rikosasioita ratkaistiin käräjäoikeuksissa 60 700 ja hovioikeuksissa 6 100. Näin ollen kaikista rikostapauksista käsitellään hovioikeuksissa vain noin 10 % suhteessa käräjäoikeuksissa käsiteltyyn määrään. Asian käsittely hovioikeudessa edellyttää pääsääntöisesti hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Tietyin kriteerein rikosasioissa ei kuitenkaan tarvita erillistä lupaa.

tapausta yhdeksästä on tuomittu sakkoon; vain kaksi tuomittua on saanut ehdollisen vankeusrangaistuksen.

Oikeustapausten yhteismäärää voidaan pitää miltei millä mittarilla tahansa erittäin vähäisenä. Keskimäärin alle 10 käräjäoikeuden ratkaisua vuodessa kertoo siitä, että tapausten ratkaiseminen ei ole missään määrin rutiininomaista. Vähäinen oikeustapausten määrä vaikeuttaa alipalkkaukseen liittyvän erityisosaamisen kertymistä ja voi aiheuttaa oikeuskäytännön epäjohdonmukaisuutta.

6.3 Hovioikeuksien alipalkkausta koskevat ratkaisut

Hovioikeudet ovat antaneet tarkasteluajanjaksona yhteensä 12 ratkaisua, jotka ovat koskeneet alipalkkausta. Helsingin hovioikeus on antanut seitsemän, Vaasan hovioikeus neljä ja Turun hovioikeus yhden alipalkkausta koskevan ratkaisun. Kaikki ratkaisut ovat lainvoimaisia, eli niistä joko ei ole valitettu korkeimpaan oikeuteen tai korkein oikeus ei ole antanut valituslupaa³³.

Syyte on hylätty kolmessa tapauksessa ja hyväksytty 9 tapauksessa. Kuudessa tapauksessa on ollut kyse kiskonnattapaisesta työsyrynnästä, kahdessa tapauksessa ”perusmuotoisesta” työsyrynnästä³⁴ ja yhdessä tapauksessa tuomio annettiin vaihtoehtoisen syytteen perusteella törkeästä petoksesta ja törkeästä kiskonnasta.

6.3.1 Hylätyt syytteet

Kaikki hylätyt syytteet (kolme tapausta kahdestatoista) koskivat kiskonnantapaista työsyrynnää. Kahdessa tapauksessa syyte oli hylätty jo käräjäoikeudessa, eikä hovioikeuteen päätnyt valitus koskenut enää alipalkka-asiaa, vaan muuta samalla kertaa käsiteltyä rikosasiaa. Yhdessä tapauksessa syyte hylättiin, koska hovioikeus katsoi, ettei osapuolten välillä (aviopari) ollut kyseessä työsuhte. Siten kyseessä ei voinut olla kiskonnattapainen työsyryntä.

6.3.2 Syyksi luetut tuomiot

Yhdeksässä hovioikeuksien syyksi lukemien rikosten tuomioissa vaikuttaa olevan kyse vakavammista alipalkkaustapauksista kuin käräjäoikeuksissa lainvoiman saaneissa tuomioissa. Tapaukset eroavat myös siltä osin käräjäoikeuden ratkaisusta, että kaikki tuomitut olivat ulkomaalaisia.

³³ Keskimäärin korkein oikeus myöntää valituslupan alle 10 prosentissa hakemuksista. Lähde: <http://korkein-oikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhakemuksenlaatiminen/valituslupahakemusjavalitus.html>

³⁴ On huomioitava, ettei kiskonnattapainen työsyryntä ole työsyrynnän törkeä tekumuoto, vaan kyseessä oma erillinen rikostyyppi.

Hovioikeuksien syyksi lukemien rikosten tuomioita yhdistävät osin seuraavat seikat:

- Kaikki uhrit ja tuomitut olivat ulkomaalaisia.³⁵ Kolmessa tapauksessa uhri ja tuomitut olivat sukulaisia.
- Viidessä tapauksessa kahdeksasta annettiin tuomio myös muusta työ- ja/tai talousrikoksesta. Kyse oli törkeistä veropetoksista ja törkeistä kirjanpitorikoksista, työaika-suojelurikoksista ja törkeästä petoksesta.
- Yhdessä tapauksessa tuomio annettiin vaihtoehtoisen rikosnimikkeen perusteella. Toinen syytetyistä henkilöistä sai tuomion kiskonnantapaisen työsyrynnän sijaan törkeästä petoksesta, toinen törkeästä kiskonnasta.
- Neljässä tapauksessa tuomitut määrättiin korvaamaan maksamattomien palkkojen määrä. Yhdessä maksamattomien palkkojen korvaaminen sovittiin erillisessä siviili-prosessissa. Yhdessä tapauksessa maksamattomien palkkojen määrä tuomittiin valtiolle menettämisseuraamuksena.
- Kolmessa tapauksessa tuomittiin maksettavaksi erillisiä vahingonkorvauslain mukaisia kärsimyskorvauksia. Kaikki korvaukset liittyivät kiskonnantapaiseen työsyryntään.
- Kahdessa työsyrynnän nimikkeellä tuomitussa tapauksessa uhreille ei vaadittu eikä tuomittu maksettavaksi korvauksia maksamattomista palkoista. Toisessa tapauksessa uhri sai kuitenkin kärsimyskorvauksia 1 000 euroa ja toisessa vastaaja tuomittiin maksamaan menettämisseuraamuksena valtiolle 1 500 euroa.
- Kiskonnantapaiseen työsyryntään syyllistyneet tuomittiin viidessä tapauksessa ehdollisiin vankeusrangaistuksiin (4kk–1 vuosi 10 kk) ja yhdessä tapauksessa ehdottomaan vankeuteen (2 vuotta 10 kk). Ehdottomaan vankeuteen tuomittu henkilö sai samalla kertaan tuomion myös muista rikoksista, ja näin ollen tuomion ankaruus ei perustunut yksinomaan kiskonnantapaiseen työsyryntään.
- Työsyrynnästä tuomitut saivat sakkorangaistukset, 20 ja 50 päiväsakkoa.

Vaasan hovioikeuden ratkaisu R 13/1010 / 12.11.2014 kiteyttää muutamia työsyryntärikosten olennaisia piirteitä. Ratkaisussaan Vaasan hovioikeus nimenomaisesti totesi, että alle työehtosopimuksen maksettu palkka on rikoslain mukaista työsyryntää, vaikka kaikki kyseisen yrityksen työntekijät olivatkin ulkomaalaisia. Palkkatasoa tuli verrata alan yleiseen palkkatasoon, eikä niin, että rikollista olisi vain, jos yrityksen sisällä joku saisi vähemmän palkkaa kuin muut. Nimenomaista syryntätarkoitusta ei tarvinnut osoittaa.

6.3.3 Yhteenveto hovioikeuksien ratkaisuksista

Hovioikeuksien ratkaisukäytännön perusteella näyttää selvältä, että ainakin ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus on jo tosiasiallisesti kriminalisoitu Suomessa. ”Pelkän” alipalkan perusteella annettavat rikostuomiot perustuvat rikoslain työsyrynnän ja kiskonnantapaisen työsyrynnän kriminalisoiviin pykäliin. Lisäksi oikeudessa on sovellettu törkeän petoksen ja kiskonnantapaisen

³⁵ Asia käy ilmi joko suoraan hovioikeuden ratkaisuista, tai se on päätelty henkilön nimen perusteella. Näin ollen kyse voi kuitenkin olla Suomen kansalaisista.

kriminalisoivia pykälä. Rangaistuskäytäntö on tämän selvityksen perusteella lievää, ollen lievimmillään joitakin kymmeniä päiväsakkoja ja ankarimmillaan ehdollista vankeutta lähes 2 vuotta. Olennainen ero kiskonnatapaisten työsyrynnän ja perusmuotoisen työsyrynnän tuomioissa on se, että ensin mainitussa uhrin saivat lähes poikkeuksetta vahingonkorvaukseksi maksamattomien palkkojen määrän. Sen sijaan työsyrynnän nimikkeellä annetuissa tuomioissa ei vastaavia korvauksia vaadittu eikä tuomittu maksettavaksi³⁶.

6.4 Alipalkkauksen korvaamisesta, vahingonkorvauksista ja yhdenvertaisuuslain mukaisesta hyvityksestä

Alipalkkauksen takia rikosoikeudenkäyntiin ryhtyneiden ensisijainen tarkoitus lienee saada itselleen ne palkat, jotka ovat jääneet maksamatta. Maksamattomien palkkojen lisäksi uhrin voivat vaatia yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä sekä vahingonkorvauslain mukaista vahingonkorvausta. Toisaalta rikoslain³⁷ mukaan rikoksen tuottama taloudellinen hyöty on tuomittava valtiolle menetetyksi (ns. menettämisseuraamus). Voidaan siis todeta, että rikoksesta tuomittu voi joutua maksamaan useampaa erilaista korvausta.

Oikeustapauksia tutkittaessa korvauskäytäntö osoittautui hyvin vaihtelevaksi. Yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä vaadittiin ja tuomittiin vain yhdessä lainvoimaisessa oikeustapauksessa. Yhtä lailla menettämisseuraamuksen vaatiminen oli poikkeuksellista, sillä oikeus tuomitsi rikoshyödyn valtiolle vain kahdessa tapauksessa.

Oikeus tuomitsi vastaajat korvaamaan uhreille maksamattomat palkat ja niihin liittyvät viivästyskorvaukset yhteensä 12 oikeustapauksessa (kaikkiaan 18 tapauksesta). Vahingonkorvauslain mukaisia vahingonkorvauksia tuomittiin maksettavaksi seitsemässä eri oikeustapauksessa, viidessä niistä vastaajien tuli samanaikaisesti korvata maksamattomat palkat. Kahdessa tapauksessa vastaajat tuomittiin maksamaan vain vahingonkorvauksia.

Arvioitaessa työntekijöiden saamia korvauksia on huomioitava se, että kyse on ennen kaikkea siitä, onko korvauksia vaadittu vai ei. Tuomioistuimien ei voi tuomita kenellekään korvauksia, jos asianomistaja itse ei korvauksia vaadi ja perustele vaatimustaan. Se, ettei korvauksia vaadita, voi johtua siitä, että asianomistaja ei itse koe joutuneensa rikoksen uhriksi. Kyse voi olla myös siitä, ettei hänellä ole avustajaa, joka voisi auttaa häntä korvausvaatimuksen tekemisessä tai sen selittämisessä mistä on kyse. Avustajan puuttuminen johtunee siitä, että työsyrynnän uhreiksi joutuneet eivät ole halunneet tai pystyneet kustantamaan itselleen avustajaa oikeudenkäyntiin³⁸. Yhdenvertaisuuslain mukaisten hyvitysten puuttumisessa voi olla kyse siitä, että hyväksikäytetyt työntekijät eivät ota taloudellista riskiä ja nosta hyvityskannetta käräjäoikeudessa. Voi olla työntekijän näkökulmasta parempi, että asiat käsitellään rikoksina, jolloin taloudellinen riski ei ole työntekijällä. Tosin tämän selvityksen yhdessä oikeustapauksessa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä vaadittiin ja hyvitys tuomittiin samassa oikeudenkäynnissä työsyryntärikoksen kanssa.

³⁶ Tässä selvityksessä ei tutkittu sitä, missä määrin maksetut vahingonkorvaukset ovat tulleet maksetuiksi.

³⁷ 10 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla

³⁸ Oikeusaputoimiston tarjoama oikeusapu on täysin maksutonta vain hyvin pienituloisille ja vähävaraisille.

6.5 Yhteenveto oikeustapausten analyysistä

Vajaan neljän vuoden aikana (tammikuu 2014–syyskuu 2017) yksinomaan alipalkkausta koskevia oikeustapauksia on ollut hyvin vähän. Tutkitut rikosnimikkeet ovat työsyRJintä ja kiskonantapainen työsyRJintä. Ihmiskaupan nimikkeellä annetut tuomiot eivät ole mukana oikeustapausten analyysissä. Tässä selvityksessä analysoituja tuomioistuinten ratkaisuja oli yhteensä 42, joista on keskitytty 30 lainvoimaiseen tuomioon. Ratkaisuista piirtyy kuva siitä, millaisia alipalkkaustapauksia saatetaan oikeuskäsittelyyn.

Erittäin merkittävässä osassa, 12 tapauksessa 30:stä, syyte on hylätty. Näin toimitaan, kun tuomioistuin katsoo, ettei rikosta ole tapahtunut tai siitä ei ole tuomioistuimen mukaan ollut riittävää näyttöä, jotta syytetty voitaisiin tuomita³⁹. Langettavia tuomioita alipalkkaustapauksissa annettiin 18 oikeustapauksessa.

Langettavissa tuomioissa merkillepantavaa on se, että niin tekijät kuin uhritkin ovat lähes kaikki ulkomaalaisia. Tätä rajausta ei tehty etukäteen tuomiotietoja tilatessa. Langettavat tuomiot osoittavat, että monissa tapauksissa ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkaus on kriminalisoitu työsyRJinnän muoto. Siitä aiheutuvat rangaistukset ovat kuitenkin lieviä, pääosin sakkotuomioita. Rahallisen korvauksen saaminen on epävarmaa.

Puolessa (9 tapauksessa) langettavista tuomioista oli samanaikaisesti kyse myös muusta työrikoksesta yhtä aikaa alipalkkauksen kanssa. Osin ko. rikokset olivat melko lieviä: työaika-suojelurikoksia ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Mukaan mahtui kuitenkin myös muutama talousrikos: törkeä veropetos sekä yksi törkeä petos sekä kirjanpitorikos.

On tärkeä huomioida, että tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolelle jää mahdollisesti joukko tapauksia, joissa poliisi tai syyttäjä katsovat, että syRJintärikoksen oikeuskäsittelylle ei ole edellytyksiä.

Kokonaisuutena arvioiden alipalkkausta koskevista oikeustapauksista saa kuvan, etteivät ne kovin usein perustu moniviranomaisyhteistyössä tehtyihin tarkastuksiin (esim. AVI-Poliisi-Verohallinto). Onkin melko todennäköistä, että useissa muissakin alipalkkaustapauksissa olisi voitu havaita mm. verotuksen virheitä, mikäli työsuojelu- ja verotarkastus olisi tehty samanaikaisesti. Vastaavasti on mahdollista, että verorikostutkinnoissa on voinut jäädä huomaamatta alipalkkaustapauksia.

³⁹ Tilastokeskus 2019: Etusivu > Tietoa tilastoista > Käsitteet > S > Syyte hylätty, https://www.stat.fi/meta/kas/syyte_hylatty.html

7 Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset

Selvityksen perusteella alipalkkaus on harmaan talouden ilmiö, jonka euromääräisestä laajuudesta ei ole ajantasaista tietoa tai edes arviota. Alipalkkaustapaukset päätyvät rikosprosessiin todella harvoin. Oikeustapausten analyysin perusteella läheskään aina samassa yhteydessä ei käsitellä muita talousrikosnimikkeitä, kuten vero- tai kirjanpitorikoksia. Voidaan kuitenkin pitää melko todennäköisenä, että usein alipalkkaukseen liittyy tosiasiaassa muitakin talousrikoksia, jotka eivät syystä tai toisesta tule ilmi.

Aluehallintoviranomaisten mukaan syrjintäperusteen toteennäyttäminen on vaikeaa, ja siitä syystä moni alipalkkaustapaus jää vaille tuomioistuinkäsittelyä joko poliisin tekemän esitutkimuksen rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättä jättämispäätöksen takia.

Mikäli tuomioistuin katsoo liian alhaisen palkan täyttävän työsyRJintärikoksen tuntomerkit, on tuomiona lähes poikkeuksetta sakkoa joitakin satoja euroja. TyösyRJinnän nimikkeellä tuomituissa tapauksissa alipalkkauksen uhrit jäävät ainakin selvityksessä analysoitujen oikeustapausten perusteella kokonaan ilman korvauksia. Syy korvausten puuttumiselle liittyy ensisijaisesti siihen, etteivät uhrit ole vaatineet korvauksia. Sen sijaan kiskonnantapaiseen työsyRJintään syyllistyneille on pääsääntöisesti tuomittu maksettavaksi maksamattomien palkkojen määrä sekä joissain tapauksissa erillisiä kärsimyskorvauksia. Sitä, ovatko uhrit tosiasiaassa saaneet korvauksia, ei ole tässä selvityksessä tutkittu.

Yksi syy alipalkkausta koskevien työrikosten vähäiseen kokonaismäärään on niiden lyhyt vanhenemisaika. Lukuisat oikeusasiamiehen ratkaisut osoittavat, että työrikostapauksia vanhenee rikosprosessin eri vaiheissa toistuvasti.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmassa vuosille 2020–2023 on yhtenä hankkeena selvittää uusia keinoja puuttua tahalliseen tai törkeään alipalkkaukseen. Tämän selvityksen perusteella tarve uusille keinoille on ilmeinen - alipalkkausta koskevien rikostapausten erittäin vähäinen määrä osoittanee, että rikosprosessiin päätyy vain niin sanotusti jäävuoren huippu. Yksi potentiaalinen keino alipalkkaustapausten nykyistä parempaan havainnointiin saattaisi olla moniviranomaisyhteistyön lisääminen. Konkreettisesti tämä voisi tarkoittaa sitä, että toteuttamalla yhtä aikaa esimerkiksi vero- ja työsuojelutarkastus, voitaisiin todennäköisemmin tunnistaa ja puuttua alipalkkaus -ilmiöön monesta eri näkökulmasta. Tehokkaamman valvonnan käytännön toteuttamista haittaa merkittävästi erityisesti poliisin niukat esitutkintaresurssit. Lisäksi on syytä korostaa, että työsuojeluviranomaisilta puuttuvat toimivat keinot sanktioida alipalkkaustapauksia.

8 Lähteet

- Aluehallintovirasto. (29. Syyskuu 2020). Kommenttipyyntö.
- Aluehallintovirasto. (20. Elokuu 2020). Kommenttipyyntö.
- Aluehallintovirasto, E.-S. t. (2019). *Harmaa talous & talousrikollisuus*.
- Aluehallintovirastot. (14. Kesäkuu 2019). *Aluehallintovirastot, suunnittelu ja seuranta*.
Noudettu osoitteesta
<http://www.avi.fi/documents/10191/35076/Aluehallintovirastojen+ja+elinkeino-%2C%20liikenne+ja+ymp%C3%A4rist%C3%B6keskusten+strategia-asiakirja+2016+-+2019.PDF/fffddc3d-2902-4bff-85c6-a4e3ce1229d6>
- Alvesalo, A. (2006). Käsitteellä on väliä - puheenvuoro talousrikoskontrollin kohdentamisesta. Teoksessa O. t. Turun yliopisto, *Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa - juhtajulkaisu Ahti Laitinen 1946 - 24 / 4 - 2006* (ss. 1-8). Vammala: Turun Yliopisto.
- Hietaoja, E. (2017). *Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä ja sitä koskevan kriminalisoinnin tarpeellisuudesta sekä hyväksyttävyydestä*. Helsingin Yliopisto, pro-gradu.
- Hirvonen, M. (2012). *Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus*. Poliisihallitus.
- Jokinen, O. (2014). *"Tuulikaapissa on tulijoita": Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalvelualoilla*. HEUNI.
- Jokinen, O. V. (2011). *Ehdoilla millä hyvänsä, Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa*. Helsinki: HEUNI.
- Jääskeläinen, P.;& Hirvonen, J. (7. Maaliskuu 2018). Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu. *Lainsäädäntöesitys työrikosten vanhentumisen pidentämiseksi*. Helsinki.
- Kontula, A. (2010). *Näkymätön kylä*. Into Kustannus.
- Koskinen, J. (18. Helmikuu 2014). *Eduskunta*. Noudettu osoitteesta
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/kk_77+2014.pdf
- Leinonen;& Matikkala. (2018). *Vastaus: syyteoikeuden vanhentuminen työrikoksissa*. Oikeusministeriö.
- Matikkala;& Leinonen. (2018). *Vastaus: syyteoikeuden vanhentuminen työrikoksissa*. Oikeusministeriö.
- Nieminen, M. (4. Heinäkuu 2004). *Tilastokeskus*. Noudettu osoitteesta Tietoaika: Tietoaika 4.7.2004, https://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_06_04_nieminen.html
- Nieminen, S. H. (2015). *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*. Helsinki: Tilastokeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos.
- Nikkola, M. (elokuu 2016). *Bid & Bird Ajankohtaista*. Noudettu osoitteesta
<https://www.twobirds.com/fi/news/press-releases/2016/finland/employment-artikkeli-elokuu>

- Oikeusministeriö. (2014). Hallituksen esitys 103/2014. *Hallituksen esitys*.
- PAM. (7. toukokuu 2019). *Normaalisitova työehtosopimus*. Noudettu osoitteesta
Palvelualojen ammattiliitto: <https://www.pam.fi/wiki/normaalisitova-tyoehtosopimus.html>
- Pasila, S. (12. Huhtikuu 2019). *Tieto & trendit blogit*. Noudettu osoitteesta
Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste eroaa rekisteri- ja haastattelupohjaisissa
tilastoissa: <https://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2019/ulkomaalaistaustaisten-tyollisyysaste-eroaa-rekisteri-ja-haastattelupohjaisissa-tilastoissa>
- Pietiläinen, K.-P. (2014). *Työsyryjännän seuranta Suomessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 53/2014*. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Sutela;& Pasila. (12. huhtikuu 2019). *Tilastokeskus*. Noudettu osoitteesta
Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste eroaa rekisteri- ja haastattelupohjaisissa
tilastoissa.
- TEM. (19. toukokuu 2020). Hallituksen esitys 71/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta*.
- Tilastokeskus. (29. Elokuu 2019). *Etusivu > Tuotteet ja palvelut > Maahanmuuttajat ja kotoutuminen > Maahanmuuttajat väestössä > Ulkomaan kansalaiset* . Noudettu osoitteesta <https://www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaan-kansalaiset.html>
- Tilastokeskus. (2020). Suomen virallinen tilasto (SVT): Rikos- ja pakkokeinotilasto [verkkajulkaisu]. Tilastokeskus.
- Työsuojeluhallinto. (18. Kesäkuu 2015). *Työsuojelu.fi - työsuojeluhallinnon verkkopalvelu*. Noudettu osoitteesta Työsuhde / Yhdenvertaisuus / Hyvitykset: <https://www.tyosuojelu.fi/tyosuhde/yhdenvertaisuus/hyvitykset>
- Valtionvarainministeriö. (2013). *Ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvontaa koskeva selvitys*. Valtionvarainministeriö.
- Vasemmistoliitto. (19. Joulukuu 2016). *Tolkkaa työelämään*. Noudettu osoitteesta Lakialoite alipalkkauksen kriminalisoimiseksi: <http://tolkkua.fi/vasemmistoliitto-esittaa-alipalkkauksen-kriminalisointia/lakialoite-alipalkkauksen-kriminalisoimiseksi/>
- Yleisradio. (19. Lokakuu 2016). *Yle Uutiset*. Noudettu osoitteesta Minimipalkkalaki Suomeen? Kansa kannattaa, työmarkkinajärjestöt vastustavat: <https://yle.fi/uutiset/3-9238116>