



Työ- ja elinkeinoministeriö
49/2026
19.8.2026

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työaikalain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi (VN/16669/2026)

TIIVISTELMÄ

Luonnoksessa esitetään työsuojeluviranomaiselle mahdollisuutta määrätä laiminlyöntimaksu laiminlyönneistä työaika- ja vuosilomakirjanpitoa velvoitteiden noudattamisessa. Amnesty International Suomen osasto kannattaa esitysluonnoksen tavoitetta vahvistaa työaika- ja vuosilomakirjanpidon sekä työvuoroluetteloiden valvontaa. Ehdotettu laiminlyöntimaksu on Amnestyn mukaan tarpeellinen keino puuttua työnantajien laiminlyönteihin, jotka voivat peittää alleen alipalkkausta, liian pitkiä työaikoja, syrjintää ja vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä.

On tärkeää, että seuraamukset kohdistuvat työnantajiin, jotka hyötyvät työntekijöiden haavoittuvasta asemasta. Nykyiset valvonta- ja rikosprosessit ovat usein hitaita ja tehottomia, minkä vuoksi hyväksikäyttöön liittyvät teot voivat jäädä rankaisematta. Hallinnollinen seuraamus voi parantaa valvonnan vaikuttavuutta ja kannustaa työnantajia noudattamaan lakia.

Laiminlyöntimaksu ei kuitenkaan yksinään riitä. Työntekijöillä tulee olla tehokkaampia ja matalan kynnyksen keinoja saada maksamatta jääneet palkkasaatavansa. Lisäksi tarvitaan muita hallinnollisia toimia, kuten lupien peruuttamista, tukien epäämistä ja julkisista hankinnoista sulkemista silloin, kun yritys syyllistyy vakavaan hyväksikäyttöön.

Amnesty arvioi, että ehdotettu enintään 15 000 euron suuruinen maksu voi olla liian alhainen, jos työnantaja saa lainvastaisesta toiminnasta merkittävää taloudellista hyötyä.



Seuraamuksen tulisi olla suhteessa yrityksen kokoon, liikevaihtoon ja laiminlyönnistä saatuun hyötyyn, jotta se todella ehkäisisi hyväksikäyttöä.

Amnesty pitää kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioimista tärkeänä, mutta korostaa, ettei hallinnollinen seuraamus saa korvata rikosprosessia vakavissa tapauksissa. Ihmiskauppaan, pakkotyöhön, kiskonnantapaiseen työsyryntään tai muuhun vakavaan hyväksikäyttöön liittyvät tapaukset on ohjattava rikosoikeudelliseen käsittelyyn.

Lisäksi Amnesty katsoo, että työsuojeluviranomaisen resursointi on varmistettava. Ehdotettu 200 000 euron resurssilisäys voi olla riittämätön, jos tavoitteena on käsitellä laiminlyöntimaksuja nopeasti, tehdä riskiperusteista valvontaa ja tunnistaa vakavia hyväksikäyttötapauksia.

Jatkovalmistelussa esityksen vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden, kausityöntekijöiden, lähetettyjen työntekijöiden, paperittomien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Amnesty pitää uudistusta tärkeänä ensimmäisenä askeleena, mutta katsoo, että työelämän hyväksikäytön torjunta edellyttää laajempaa kokonaisuutta, monikielistä viestintää ja turvallisia ilmoituskanavia työntekijöille.

LAUSUNTO

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleiset huomiot

Amnesty International Suomen osasto kannattaa ehdotettuja muutosesityksiä. Ihmiskauppa, työntekijöiden kiskonta ja työperäinen hyväksikäyttö jatkuu Suomessa niin kauan, kuin se on taloudellisesti kannattavaa. Esitysluonnoksen tavoitteena on vahvistaa työsuojeluviranomaisen kykyä puuttua tilanteisiin, joissa työaika- ja vuosiloma-asiakirjojen puuttuminen voi peittää alleen alipalkkausta, liiallisia työaikoja tai muuta työperäistä hyväksikäyttöä. Esitetty laiminlyöntimaksu tukee työehtojen tehokkaampaa valvontaa. Se ei kuitenkaan yksin riitä. Esityksen rinnalle on saatava muita hallinnollisia menetelmiä, jotka aiheuttavat työnantajalle merkittävän taloudellisen riskin, mikäli yrityksen katsotaan syyllistyneen työvoiman hyväksikäyttöön, kiskontaan tai ihmiskaupparikokseen.

Yhteiskuntamme on omaksunut rankaisumentaliteetin Suomessa asuvien, haavoittavissa olosuhteissa elävien ihmisten toimeentulopyrkimysten suhteen. Esimerkki tästä on syksyllä 2026 voimaan tuleva lakimuutos, jossa kolmansista maista tulevalle opiskelijalle myönnetty oleskelulupa voidaan peruuttaa tai uutta oleskelulupaa ei myönnetä, jos käy ilmi, että opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa seuraamus kohdentuu oikein. Haavoittuvassa asemassa olevien, Suomessa asuvien ihmisten sijaan on tehokkaammin rangaistava työnantajia, jotka käyttävät ihmisten haavoittuvaa asemaa ja taloudellista ahdinkoa hyväkseen.

Esityksessä nykytila on kuvattu seuraavasti (s. 19–22): Kun työsuojelutarkastaja havaitsee tarkastuksella puutteita työehtosopimuksen mukaisessa palkassa ja muissa työehdoissa, tarkastaja kehottaa työnantajaa toimimaan lainmukaisesti jatkossa. Työsuojeluvaltuutetun on tehtävä ilmoitus poliisille, mikäli on syytä epäillä, että työvuoroluetteloa ja työaikakirjanpitoa koskevat laiminlyönnit täyttävät rikoksen tunnusmerkistön. Rikosprosessin kesto, mahdollisuudet toimenpiteistä luopumiseen ja vanhentumissäännökset vaikuttavat seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen. Tällä on ollut vaikutusta myös työsuojeluviranomaisen ilmoituskäytäntöön. Työsuojelutarkastajan vaikutusmahdollisuudet ovat tällä hetkellä hyvin rajalliset ja tehottomat myös silloin, kun tarkastus johtaa rikosprosessiin.

Nykytilanteessa työntekijän hyväksikäyttöä on vaikeaa osoittaa, jollei kirjanpitoa työajoista tai muista palkkauksen perusteista ole. Samoin syrjinnän todistaminen, esimerkiksi tapauksissa, joissa työnantaja ei maksa lainmukaista korvausta tehdystä työstä ulkomaalaistaustaisille työntekijöille, on vaikea todistaa ilman työaikakirjanpitoa ja työaikaan perustuvia palkkalaskelmia.

Käytännössä nykytilanne on johtanut rankaisemattomuuteen rikoksissa, jotka liittyvät työperäiseen hyväksikäyttöön, kiskontaan ja ihmiskauppaan. Esitetty laiminlyöntimaksu voi vahvistaa sekä työntekijöiden oikeuksia hyväksikäyttötilanteissa että parantaa joissakin tapauksissa mahdollisuuksia saattaa rikoksiin tai syrjintään syyllistyneet vastuuseen teoistaan. On myös mahdollista, että jo pelkästään sanktiouhka voi kannustaa työnantajia noudattamaan lakia. Jotta esityksen yleis- ja erityisehkäisevyys toteutuu, on muutoksesta tiedotettava laajasti sekä järjestettävä saavutettavaa koulutusta.

Ongelma, johon esitys ei tuo ratkaisua, on puuttuvan palkan tehokas siirtäminen työntekijälle, jolla on palkkasaatavia. Jos työnantaja rikkoo lakia, on työntekijän itse vaadittava palkkasaatavansa työnantajalta tuomioistuimessa. Kuten esityksessä todetaan, **heikommassa työmarkkina-asemassa olevat ja ulkomaalaiset työntekijät eivät tätä tee**. Taloudellinen hyöty lainvastaisesta toiminnasta jää tällöin työnantajalle. Työntekijän kannalta olennaista on saada tehdystä työstä lainmukainen korvaus.

On tavallista, että työperäisen hyväksikäytön uhrit jäävät joko kokonaan ilman palkkaa tai joutuvat odottamaan saatavia kohtuuttoman pitkiä aikoja. Tämä johtaa siihen, että he voivat joutua toistuvasti hyväksikäytetyksi tai jos kyseessä on ulkomaalainen opiskelija, hän voi toimeentulotukeen turvautuessaan menettää oleskelulupansa. Mikäli ilmoitus työsuojelutarkastajalle tai rikosilmoitus ei johda siihen, että hyväksikäytetylle työntekijälle maksetaan saamatta jääneet palkat, työntekijät eivät välttämättä tee viranomaisille ilmoituksia väärinkäytöksistä. Palkkaturvauudistus astui voimaan 1.1.2023, mutta järjestöjen ja asiantuntijoiden mukaan se ei ratkaise ongelmaa kyllin tehokkaasti (ks. esimerkiksi SAK:n tilaama [lausunto](#) emeritusprofessori Niklas Bruunilta). Työntekijöillä tulee olla matalan kynnyksen keinoja palkkasaataviensa saamiseksi.

Malleja ongelman ratkaisemiseksi on sovellettavissa Suomeen. Esimerkiksi Hollannissa viranomaisen voi määrätä työnantajan maksamaan 500 euroa per työntekijä jokaiselta päivältä, jolloin työntekijälle ei makseta palkkasaatavia. Alipalkkauksesta voidaan määrätä jopa 10 000 euron sakko per työntekijä. Belgiassa työsuojeluviranomaiset voivat määrätä työnantajan maksamaan palkkasaatavat välittömästi tarkastuksen aikana. Itävallassa viranomaiset voivat määrätä 40 000 euron hallinnollisen sakon, sekä rajoittaa yrityksen toimintaa, jos yritys on syylistynyt alipalkkaukseen (ks. Heunin raportit käytännöistä työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi, viimeisin Anti-Trafficking Hub vuodelta 2025, joka sisältää viiden EU-maan lainsäädännön esittelyn ihmiskaupan torjumiseksi).

Myös muut hallinnolliset toimet, kuten riskitoimijoiden tunnistaminen lupaprosesseissa, rekisteröinneissä ja julkisissa hankinnoissa ennalta ehkäisee vakavia rikoksia, kuten ihmiskauppaa. Yritystoimintaan liittyvien lupien peruuttaminen, tukien epääminen ja hankinnoista sulkeminen estävät hyväksikäyttöön perustuvan liiketoimintamallin jatkamista, koska se ei enää ole taloudellisesti kannattavaa.

Tällä hetkellä kynnys ilmoittaa hyväksikäytöstä voi olla uhreilla korkea, koska heillä on pelko työn ja toimeentulon menettämisestä tai maassa oleskelun vaarantumisesta. Viranomaisille ilmoitetut tapaukset eivät välttämättä etene syyteharkintaan, saati tuomioistuinkäsittelyyn. Voi olla, että uhrille todetaan kyseessä olevan vain siviilioikeudellinen palkkariita. Vakava työntekijän hyväksikäyttö pelkistyy kysymykseen palkkasaatavista – joita uhrin on vaikea, ellei mahdollonta saada maksuun.

Nykytilanteen arvio kertoo, että rikosprosessin kesto voi johtaa rankaisemattomuuteen. Rikosepäily voi esimerkiksi vanheta. On tärkeää, että työaikakirjanpitoa ja muita työsopimusehtoja koskevia rikosepäilyjä tutkitaan ripeästi, ja että rikosprosessin kestoa pyritään myös näissä rikoksissa lyhentämään tuntuvasti.

Suomessa on omaksuttava ihmisoikeusperustainen lähestymistapa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tukemiseksi. Uhrien tukipalveluiden vakaa ja jatkuva resurssointi on yksi keino, jolla vaikeassa elämäntilanteessa olevia, työperäisen hyväksikäytön uhreja voidaan auttaa.

2. Huomiot ehdotetuista laiminlyöntimaksuista ja niiden määristä

Työperäisestä hyväksikäytöstä, kiskonnasta ja ihmiskaupparikoksista saatava taloudellinen hyöty on merkittävä. Myös hallinnollisten sanktioiden on siten oltava tuntuvia. Ehdotettu laiminlyöntimaksun suuruus on esitetty työaikalain 44 a pykälän 2 momentissa. Määrä olisi enintään 10 000 euroa (s. 34). Jos kyseessä olisi useampia laiminlyöntejä, olisi yhteismaksumäärä enintään 15 000 euroa. Olisi harkittava, onko 15 000 euron enimmäismaksu riittävä lakimuutoksen tavoitteen saavuttamiseksi. Joillakin aloilla, joissa työvoiman hyväksikäyttöä on havaittu laajamittaisesti, liiketoiminnasta saadut voitot ovat niin merkittävät, ettei nyt esitetyllä laiminlyöntimaksulla ole vaikutusta taloudellisesti. Jos seuraamus jää olennaisesti pienemmäksi kuin laiminlyönnistä mahdollisesti saatava taloudellinen hyöty, se ei tehokkaasti ehkäise hyväksikäyttöä eikä turvaa reilua kilpailua laimukaisesti toimiville työnantajille.

3. Huomiot laiminlyöntimaksun määräämisen arvioinnissa huomioon otettavista seikoista

Arvioinnissa huomioon otettavat seikat – esimerkiksi tekojen vaikutus työntekijän oikeuksiin, laiminlyönnin laajuus, tahallisuus, yritykset peitellä laiminlyöntejä ja niiden toistuvuus - ovat perusteltuja näkökulmia laiminlyöntimaksun määräämisessä. Laiminlyöntimaksun sitominen yrityksen kokoon ja arvioituun liikevaihtoon olisi tehokkaampaa kuin nyt esitetty 15 000 euron enimmäismäärä. Todellisia seurauksia olisi maksulla, joka konkreettisesti heikentäisi laittomasta toiminnasta saatua taloudellista etua.

4. Huomiot perusteista, jolloin laiminlyöntimaksua ei tule määrätä

Laiminlyönnin vähäisyys tai kohtuuttomuus on maksun määräämättä jättämisessä harkittava tarkkaan. Jos työnantaja ei tunne lakia ja sen velvoitteita, yritystoiminta on pienimuotoista eikä laiminlyöntejä yritetä peitellä, voi olla kohtuutonta määrätä maksua. Tällaiset tapaukset on otettava merkinä siitä, että tiedotusta työaikalain velvoitteista on tehostettava kaikille Suomessa yritystoimintaa toteuttaville.

5. Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioiminen ehdotuksissa

Esityksen mukaan hallinnollinen seuraamus täydentäisi seuraamusjärjestelmää: hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen järjestelmä toimisivat rinnakkain. Koska taloudellinen seuraamus, eli laiminlyöntimaksu, olisi rangaistuksenomainen, se ei voisi olla päällekkäinen rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa.

Jatkossakin työsuojeluviranomaisella olisi velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, mikäli epäillään työsuojelurikosta. Jos epäilty rikos on vähäinen, eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä, se voidaan jättää tekemättä. Myös työntekijä voi tehdä ilmoituksen poliisille. Mikäli rikosepäily etenee poliisitutkintaan, ei työsuojeluviranomainen voi määrätä seuraamusmaksua. Kyse on kaksoisrangaistavuuden kiellosta, josta on säädetty muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa.

Ehdotetussa sääntelyssä huomioidaan kaksoisrangaistavuuden kiello eli ne bis in idem -periaate. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa asettaa uudelleen syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu saman valtion lain ja rikosprosessin mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä myös hallinnollinen seuraamus voi olla luonteeltaan rikosoikeudellinen, ja tätä arvioidaan muun muassa seuraamuksen luonteen ja ankaruuden perusteella.

On varmistettava, ettei kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioiminen johda siihen, että vakavat hyväksikäyttötapaukset käsitellään hallinnollisina maksuasioina tilanteissa, joissa rikosoikeudellinen arviointi olisi työntekijöiden oikeusturvan ja yleisen edun kannalta perusteltua. Amnesty korostaa, että rikosprosessi on säilytettävä ensisijaisena väylänä vakavissa ja järjestelmällisissä tapauksissa, joissa asiakirjalaiminlyönnit liittyvät esimerkiksi

kiskonnantapaiseen työsyryntään, ihmiskauppaan, pakkotyöhön tai muuhun vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön. Esitysluonnoksessa todetaan, että rikosprosessi olisi edelleen käytettävissä vakavammissa teoissa ja että työsuojeluviranomaisella olisi edelleen velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, jos laiminlyönnin arvioidaan täyttävän työaika-suojelurikoksen tunnusmerkistön. Amnesty pitää tätä tärkeänä, mutta katsoo, että viranomaisohjeistuksessa tulee varmistaa, ettei hallinnollinen seuraamus tosiasiaa syrjäytä rikosoikeudellista vastuuta työntekijöiden vakavissa hyväksikäyttötilanteissa.

6. Huomiot merenkulkijoita koskeviin lakeihin (vastaavat ehdotukset kuin työaikalaisissa ja vuosilomalaissa)

-

7. Huomiot vaikutusarvioinneista

Esitysluonnoksen mukaan laiminlyöntimaksuprosessi vaatisi arviolta 2–3 henkilötyöpäivää maksua kohden, ja jos vuosittain määrättäisiin noin 300 maksua, työsuojeluviranomaisen lisätö olisi noin 2,5–3,5 henkilötyövuotta. Tämän perusteella vuoden 2027 talousarvioon ehdotetaan 200 000 euron lisämäärärahaa Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosaston toimintamenoihin.

Amnesty pitää lisäresursointia välttämättömänä, mutta katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida kriittisemmin, onko 200 000 euroa riittävä lisäys. Uusi seuraamusjärjestelmä ei toteuta tavoitettaan, jos työsuojeluviranomaisella ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia käsitellä laiminlyöntimaksuasioita viivytyksettä, kohdentaa valvontaa riskiperusteisesti ja huolehtia samalla vakavien hyväksikäyttötapausten tunnistamisesta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa todennäköisyys, jolla työpaikka joutuu tarkastuksen kohteeksi. Tämä on keskeinen huomio: sanktion ennaltaehkäisevä vaikutus jää heikoksi, jos valvontariski on käytännössä pieni. Esitysluonnoksessa tunnistetaan ulkomaisen työvoiman valvonnan vaikeudet, mukaan lukien se, että lähetetyt työntekijät, kuljettajat ja ulkomaiset kausityöntekijät poistuvat usein maasta ennen kuin tarkastukset voidaan saattaa loppuun. Juuri näissä tilanteissa nopealla ja tehokkaalla hallinnollisella seuraamuksella voi olla merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus, mutta vaikutus edellyttää aktiivista valvontaa ja toimivaa viranomaisyhteistyötä.

Esityksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä lisätä vaikutusarviointiin siitä uupuva perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskeva jakso. Erityisesti tulisi arvioida, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat marginalisoidussa tai syrjinnälle alttiissa asemassa oleviin työntekijöihin, kuten ulkomaalaisiin työntekijöihin, lähetettyihin työntekijöihin, kausityöntekijöihin, paperittomina eläviin tai oleskelulupansa työnantajaan sidotuksi kokeviin työntekijöihin. Lisäksi vaikutusarvioinnissa olisi käsiteltävä tarkemmin työnantajan järjestäytymiseen liittyvää erilaista asemaa työvuoroluettelon valvonnassa. Työntekijän oikeuksien näkökulmasta erilainen seuraamusjärjestelmä voi merkitä sitä, että saman tyyppinen työvuoroluettelon laiminlyönti johtaa eri valvontapolkuun työnantajan järjestäytymisaseman perusteella. Tätä tulisi arvioida tarkemmin yhdenvertaisuuden ja tehokkaan oikeussuojan näkökulmasta.

8. Muut mahdolliset huomiot

Amnesty pitää tärkeänä, että ehdotettu uudistus nähdään ensimmäisenä askeleena laajemmassa työelämän hyväksikäytön vastaisessa kokonaisuudessa. Esitysluonnoksessa todetaan, että työlainsäädännön valvontakeinojen kehittäminen hallinnollisten seuraamusmaksujen suuntaan on tarkoituksenmukaista toteuttaa vaiheittain ja että jatkossa olisi perusteltua arvioida työlainsäädännön velvoitteita ja seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena. Amnesty pitää tätä tärkeänä. Työaika- ja vuosiloma-asiakirjojen laiminlyönnit ovat usein portti laajempiin väärinkäytöksiin, mutta ne eivät kata kaikkia hyväksikäytön kannalta olennaisia velvoitteita.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida hallinnollisten seuraamusten laajentamista myös tilanteisiin, joissa työnantaja laiminlyö palkkalaskelman antamisen, työnteon keskeisiä ehtoja koskevan kirjallisen selvityksen, työtodistuksen tai muut työntekijän oikeuksien toteutumisen kannalta keskeiset asiakirjat. Esitysluonnoksessa mainitaan nämä mahdollisina myöhempinä arviointikohteina. Työntekijän mahdollisuus ymmärtää työsuhteensa ehdot, tarkistaa palkkansa oikeellisuus ja osoittaa työhistoriansa on keskeinen osa tehokasta oikeussuojaa.

Amnesty korostaa myös työntekijöiden tiedonsaannin ja ilmoituskanavien merkitystä. Laiminlyöntimaksu voi toimia tehokkaasti vain, jos työntekijät tietävät oikeuksistaan ja uskaltavat ilmoittaa väärinkäytöksistä ilman pelkoa vastatoimista, työn menettämisestä tai oleskeluoikeuteen liittyvistä seurauksista. Työsuojeleviranomaisen mukaan työperäisen hyväksikäytön torjunta edellyttää viranomaisten ja järjestöjen yhteistyötä sekä tilaajien valppautta ja vastuullista toimintaa. Amnesty katsoo, että uudistuksen toimeenpanoon tulisi liittää monikielistä viestintää työntekijöille, työnantajille ja tilaajille sekä selkeä viranomaisohjeistus siitä, miten työntekijöiden ilmoitukset käsitellään turvallisesti.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Pia Puu Oksanen, pia.puu.oksanen@amnesty.fi ja Mariko Sato, mariko.sato@amnesty.fi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.