

Asia: HE-luonnos laiksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laiksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Esityksen taustalla on EU:n niin kutsuttu pakkotyöasetus, joka kieltää pakkotyöllä kokonaan tai osittain valmistettujen tuotteiden tuonnin, viennin sekä muun markkinoille asettamisen EU:n markkinoilla. Asetuksen mukaan kieltoa valvoo komissio silloin, kun epäilty pakkotyö on tapahtunut kolmansissa maissa, ja kansalliset viranomaiset silloin, kun epäilty pakkotyö on tapahtunut jossain EU-jäsenmaassa. Jos ko. toimivaltaiset viranomaiset tutkinnan perusteella toteavat, että asetusta on rikottu, tulee niiden antaa päätös, jossa pakkotyöllä kokonaan tai osittain tuotettujen tuotteiden tuonti, vienti tai muu markkinoille asettaminen kielletään, ja ne määrätään poistettaviksi markkinoilta ja hävitettäväksi.

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta esitetyllä lailla säädettäisiin mm. viranomaisten välisestä tiedonvaihdesta ja tarkastuksista sekä seuraamuksista. Asetuksen soveltaminen alkaa joulukuussa 2027, jolloin myös esitetyn lain on tarkoitus tulla voimaan.

Kansallinen valvova viranomainen

Kansalliseksi valvovaksi viranomaiseksi esitetään Lupa- ja valvontavirastoa (LVV). Myös yritysvastuudirektiiviin perustuvaa valvontatehtävää esitetään sijoitettavaksi LVV:oon parhaillaan lausuntokierroksella olevassa HE-luonnoksessa. Kummassakin valvontatehtävässä henkilöstöltä edellytetään monilta osin samanlaista osaamista, ja näiden kahden valvontatehtävän osoittamista samalle viranomaiselle voidaan pitää perusteltuna. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävät ovat LVV:ssa sijoitettuna osastojen ulkopuolisessa elinkeinovalvonta ja oikeusturva -toimintayksikössä, johon myös esitetyn lain mukainen valvontatehtävä HE-luonnoksen mukaan sijoitettaisiin.

Myös työsuojelu on yksi LVV:n toimialoista. Niin yritysvastuulain kuin pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden markkinoilleasettamiskiellon valvonnalla on selkeitä yhtymäkohtia työsuojeluviranomaisen työhön. Työsuojeluviranomaiset esimerkiksi valvovat työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista ja työsyRJintän. Valvonnalla puututaan työperäiseen hyväksikäyttöön, mistä pakkotyöSSäkin on kyse. HE-luonnoksen mukaan ottaen huomioon, että työsuojelulle on lainsäädännössä asetettu vaatimuksia riippumattomuudesta ja resurssien riittävydestä, esitetyn lain mukaisen valvontatehtävän on katsottu soveltuvan parhaiten elinkeinovalvonta ja oikeusturva -toimintayksikölle. Työsuojelu toimisi kuitenkin elinkeinovalvonta ja oikeusturva -toimintayksikön apuna valvontatehtävässä ja toimittaisi sille hyödyllistä havaintotietoa.

HE-luonnoksen mukaan esitystä valmisteltaessa on arvioitu paitsi muiden olemassaolevien viranomaisten soveltumista pakkotyöasetuksen mukaiseen valvontatehtävään myös kokonaan uuden viranomaisen perustamista. Uudella erillisellä virastolla voisi esityksen mukaan olla löydettävissä hyötyjä, mikäli sille määrättäisiin useampaan kestävyysääntelyyn perustuvia valvontatehtäviä. Edellä mainittujen pakkotyöasetuksen ja yritysvastuudirektiivin lisäksi samantapaisia valvontatehtäviä sisältyy myös mm. konfliktimineraaliasetukseen ja metsäkatoasetukseen. Finnwatchin näkemys on, että uusi erillinen virasto olisi ensisijainen vaihtoehto myös siksi, että silloin voitaisiin parhaiten varmistaa kestävyysääntelyä valvovien viranomaisten riippumattomuus ja riittävä resursointi. Uuden erillisen viraston perustamista tukisi sekin, että elinkeinovalvonta- ja oikeusturva -toimintayksikön nykyiset tehtävät¹ poikkeavat merkittävästi niin yritysvastuulain kuin nyt esitetyn lain mukaisista valvontatehtävistä. Jos kansalliseksi valvovaksi viranomaiseksi kuitenkin osoitetaan LVV, tulee varmistaa valvonnan riippumattomuus, riittävä resursointi ja osaaminen.

Tarkastukset

Valvontatehtäviin ja tarkastuksiin liittyen HE-luonnoksessa esitetään säännöksiä koskien tietojenvaihtoa, virka-apua ja tarkastuksia. Tietojenvaihtoa koskevan pykäläluonnoksen mukaan LVV:llä on oikeus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä saada muilta viranomaisilta pakkotyöasetuksen ja esitetyn lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot maksutta. Lisäksi laissa säädettäisiin erikseen työsuojeluviranomaisen velvollisuudesta luovuttaa pakkotyöasetuksen ja esitetyn lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja LVV:lle. Eriksen säädettäisiin myös LVV:n ja Tullin oikeudesta luovuttaa omasta aloitteestaan toisilleen pakkotyöasetuksen ja lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömiä tietoja. LVV:llä olisi myös oikeus tarvittaessa saada virka-apua poliisilta, Verohallinnolta ja muilta viranomaisilta.

Finnwatch pitää tärkeänä, että työsuojeluviranomainen veloitettaisiin antamaan tarpeellisia tietoja LVV:lle, sillä se parantaisi tiedonkulkua eri viranomaisten välillä ja tekisi valvonnasta tehokkaampaa. Lakiesityksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää, onko vastaavaa velvollisuutta tarpeen laajentaa koskemaan myös muita viranomaisia.

Pakkotyöasetuksen mukaan "Tutkimuksen kohteena olevien talouden toimijoiden on johtavan toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä toimitettava kaikki tutkimuksen kannalta merkitykselliset ja tarpeelliset tiedot, mukaan lukien tiedot, joiden avulla voidaan tunnistaa tutkimuksen kohteena olevat tuotteet ja tarvittaessa tuotteen osa, johon tutkimus olisi rajattava, sekä kyseisten tuotteiden tai niiden osien valmistaja, tuottaja, tavarantoimittaja, maahantuoja tai viejä." HE-luonnokseen ei kuitenkaan sisälly säännöksiä valvovan viranomaisen oikeudesta saada tietoa tutkinnan kohteena olevilta yrityksiltä. Esimerkiksi

¹ Ko. yksikkö vastaa elinkeinovalvonnan ja rekisteröinnin piiriin kuuluvien perintätoimistojen ja kiinteistövälitysliikkeiden ohjauksesta.

parhaillaan lausuntokierroksella olevaan HE-luonnokseen yritysvastuulaista tällainen säännös sisältyy. Ko. säännöksen mukaan "valvontaviranomaisella on oikeus saada pyynnöstä yritykseltä, sen tytäryritykseltä sekä sen liikeyhteistyöpaneilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain noudattamisen valvonnan kannalta välttämättömät tiedot, selvitykset ja asiakirjat". Vastaava säännös tulee HE-luonnoksen jatkotyöstössä ottaa mukaan lakiin pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista.

Tarkastusta suorittaessaan LVV:lla olisi HE-luonnoksen mukaan oikeus päästä tarkastuksen asianmukaisen suorittamisen edellyttämässä laajuudessa tarkastettavan hallussa tai käytössä oleviin liike-, varasto-, tai muihin vastaaviin ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen käytettäviin tiloihin ja muihin tiloihin tai alueille, joissa on pakkotyön olemassaolon selvittämiseksi tarpeellisia asiakirjoja tai muuta aineistoa.

Esitysluonnoksen mukaan tarkastusta ei saisi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Raja on Finnwatchin näkemyksen mukaan perusteeton etenkin ottaen huomioon, että Suomessa pakkotyötä on harjoitettu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Kohtuuttomat elinolot ovat myös yksi ILO:n pakkotyön indikaattoreista, joten tarkastuksia mahdollisen pakkotyön uhrien asuinoloihin voidaan pitää joissain tapauksissa välttämättömiä pakkotyöasetuksen ja esitetyn lain säännösten valvonnan kannalta. Joissain tapauksissa tällaiset henkilöt voivat olla majoitettuna työnantajan tiloihin. Finnwatch pitää tarpeellisena, että HE-luonnoksen jatkotyöstössä esitykseen lisätään säännös tarkastuksen suorittamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa jos se on välttämätöntä pakkotyön olemassaolon selvittämiseksi. Vastaavanlainen säännös sisältyy myös parhaillaan lausuntokierroksella olevaan HE-luonnokseen yritysvastuulaista, ja myös työsuojeluviranomainen voi tietyin edellytyksin tehdä tarkastuksia kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin.

Seuraamukset

Pakkotyöasetuksen mukaan jäsenmaiden on säädettävät valvojan viranomaisen päätöksen noudattamatta jättämiseen sovellettavista seuraamuksista. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Lisäksi seuraamuksia säädettäessä on huomioitava komission ohjeet seuraamuksista, joita ei vielä tätä kirjoitettaessa ole annettu.

HE-luonnoksessa esitetään, että seuraamukset sidottaisiin kansallisesti liikevaihtoon, ja että seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 3 % liikevaihdosta. Esitys on yritysvastuudirektiivin mukainen. Yli 100 000 euron seuraamusmaksuista päättäisi seuraamuskollegio LVV:n sisällä. Finnwatch kannattaa seuraamusten sitomista liikevaihtoon ja pitää esitystä seuraamusmaksun enimmäismäärästä tässä vaiheessa perusteltuna etenkin ottaen huomioon, että jo kiellolla ja tuotteiden poisvetämisellä ja hävittämisellä on taloudellisia vaikutuksia. HE:n jatkotyöstössä tulee kuitenkin ottaa huomioon em. komission ohjeistus ja varmistaa, että kansallisesti säädetyt seuraamukset ovat myös sen mukaisia.

Pakkotyöasetukseen ei sisälly rikosoikeudellisia seuraamuksia tai säännöksiä vahingonkorvauksesta uhreille. Näitä ei myöskään käsitellä HE-luonnoksessa. Kansallisessa täytäntöönpanossa tulee kuitenkin varmistaa, että pakkotyön uhrit ohjataan avun ja oikeussuojakeinojen piiriin. Myös valvontatehtävien yhteydessä esiin nousevat mahdolliset rikosepäilyt tulee ohjata asianmukaisesti jatkotoimiin.

Muita huomioita HE-luonnoksesta

Pakkotyöasetuksessa pakkotyön määritelmä on sidottu Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimuksen nro 29 määritelmään (art. 2), jonka mukaan pakkotyöllä tarkoitetaan kaikenlaista työtä tai palvelusta, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. HE-luonnoksen määritelmässä viitataan asetuksen määritelmiin. Edelleen pakkotyöasetuksen mukaan valvovan viranomaisen arvion siitä, onko asetuksen mukaista kieltoa rikottu on perustuttava kaikkiin asiaankuuluviin, tosiseikkoihin perustuviin ja todennettavissa oleviin tietoihin, jotka ovat komission ja toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Tällaisia tietoja ovat asetuksen mukaan muun muassa pakkotyön riski-indikaattorit, joista komissio tulee antamaan tarkempia ohjeita.

Finnwatch korostaa, että pakkotyöasetukseen perustuvan valvonnan tulee perustua em. pakkotyön riski-indikaattoreihin, olettaen että ne ovat Kansainvälisen työjärjestö ILO:n ohjeiden mukaisia ja että niissä on lisäksi huomioitu valtion määräämä pakkotyö, jonka tunnusmerkit poikkeaa monilla tavoin yksityisten toimijoiden teettämästä pakkotyöstä. Toisinsanoen, pakkotyöasetuksen mukaisen kiellon rikkomisen tunnusmerkit ja näyttökynnys poikkeavat rikosoikeudellisesta ihmiskaupan tunnusmerkistöstä ja näyttökynnyksestä. Tämä on huomioitu HE-luonnoksen esitöissä, joiden mukaan mukaan “vaikka rikoslain ihmiskauppasäännöksessä (RL 25 luvun 3 ja 3 a §) tarkoitetulla pakkotyöllä viitataan lain esitöissä (HE 34/2004 vp s. 96–97) muun muassa ILO:n määritelmään pakkotyöstä, ei voida lähteä siitä, että rikoslain ihmiskauppaan sisältyvän pakkotyön käsitteen sisältö olisi täysin yhdenmukainen ILO:n määritelmän ja siten pakkotyöasetuksen määritelmän kanssa. Rikoksesta tuomitsemisen kynnyks on myös varsin korkea.” Esitöissä todetaan myös, että “pakkotyöasetuksen mukainen tutkintaprosessi olisi hallintomenettely, jossa noudatettaisiin hallintomenettelyn mukaista todistustaakkaa” ja että “on mahdollista, että mahdollinen rikosprosessi ja hallintoprosessi, jotka liittyvät samoihin tuotteisiin kytkeytyvään pakkotyöhön, johtaisivat eri lopputulemiin”.

Pakkotyöasetuksen uudelleentarkastelu

Pakkotyöasetuksen mukaan valvovan viranomaisen on oman tutkintansa perusteella arvioitava, onko tiettyjen tuotteiden valmistuksessa käytetty pakkotyötä voidakseen kieltää ne markkinoilta. Todistustaakka on toimivaltaisella viranomaisella. Suomen tulee pakkotyöasetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä aktiivisesti ajaa todistustaakan

jakautumista koskevien säännösten muuttamista. Todistustaakan siitä, ettei tietyn riskituotteen tai korkean riskin alueella tuotetun tuotteen (ml. tuotteet joihin liittyy tunnistettu valtion määräämän pakkotyön riski) valmistuksen yhteydessä ole käytetty pakkotyövoimaa, tulee olla sillä, joka saattaa tai asettaa tuotteen markkinoille, ei viranomaisilla. Asetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä tulee myös varmistaa, että viranomaispäättös pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden markkinoilleasettamisen kiellosta voidaan kumota vain jos pakkotyön uhreille on tarjottu korjaavia toimenpiteitä.