

Asia: VN/18925/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pyydettyinä lausuntonaan Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry lausuu seuraavaa:

SAK tukee yleisesti esitystä. Pakkotyö on vakava ihmisoikeusloukkaus ja yksi räikeimmistä työntekijöiden hyväksikäytön muodoista. EU:n pakkotyöasetus ja sitä täydentävä kansallinen laki ovat tarpeellisia välineitä, joilla voidaan estää pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden päätyminen EU:n markkinoille, parantaa vastuullisen liiketoiminnan edellytyksiä ja vahvistaa reilua kilpailua.

SAK pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa säädetään kansallisesta toimivaltaisesta viranomaisesta, viranomaisten välisestä tiedonvaihdesta, tarkastuksista, virka-avusta ja hallinnollisista seuraamuksista. Näitä ratkaisuja tarvitaan, jotta EU:n pakkotyöasetuksen kieltä ei jää muodolliseksi vaan johtaa käytännössä pakkotyöriskien tunnistamiseen, pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden poistamiseen markkinoilta ja rikkomuksiin syyllistyvien toimijoiden kiinnijäämisriskin kasvuun.

SAK katsoo kuitenkin, että esitysluonnosta tulee vielä vahvistaa erityisesti uhrien oikeuksien, valvonnan vaikuttavuuden, työsuojeluviranomaisen roolin, tiedonvaihdon, resurssien sekä seuraamusten varoittavuuden osalta. Kansallisen täytäntöönpanon on tuettava työntekijöiden hyväksikäytön ennaltaehkäisyä eikä ainoastaan jälkikäteistä puuttumista tuotteisiin.

EU:n pakkotyöasetuksen merkitys ja rajat

EU:n pakkotyöasetus kieltää talouden toimijoita saattamasta unionin markkinoille, asettamasta saataville unionin markkinoilla tai viemästä unionista tuotteita, jotka on valmistettu pakkotyöllä. Asetusta sovelletaan laajasti kaikenlaisiin tuotteisiin, niiden komponentit mukaan lukien, ja pakkotyön käyttö voi liittyä mihin tahansa tuotteen louhinta-, korjuu-, tuotanto-, valmistus-, työstäminen- tai käsittelyvaiheeseen toimitusketjussa.

SAK pitää laajaa tuotekohtaista soveltamisalaa tärkeänä. Pakkotyö kytkeytyy usein pitkiin ja läpinäkyvättömiin toimitusketjuihin, joissa vastuu hämärtyy ja työntekijöiden asema jää näkymättömäksi. Sääntelyn vaikuttavuus riippuu siitä, kykenevätkö viranomaiset tunnistamaan myös toimitusketjun alkupään riskit ja tosiasialliset vastuutoimijat.

Samalla SAK korostaa, että asetus ei kata kaikkia hyväksikäytön muotoja. Asetus koskee tuotteita eikä palveluja sellaisenaan. Tämä raja on huomioitava kansallisessa toimeenpanossa siten, että palvelualoilla havaitut pakkotyön tai vakavan hyväksikäytön merkit otetaan asianmukaisesti huomioon silloin, kun niillä on yhteys asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tuotteisiin, toimitusketjuihin tai tuotteen valmistamiseen, keräämiseen, käsittelyyn tai jakeluun.

EU:n pakkotyöasetus ei myöskään sisällä rikosoikeudellisia seuraamuksia tai uhrien vahingonkorvausta koskevia säännöksiä. Kansallisen järjestelmän on siksi varmistettava, että pakkotyöasetuksen mukaisessa valvonnassa havaitut rikosepäilyt ohjataan tehokkaasti asianmukaisesti jatkotoimiin ja että pakkotyön uhrit tunnistetaan ja ohjataan avun sekä oikeussuojakeinojen piiriin.

Esitysluonnoksen ja EU:n pakkotyöasetuksen suhde

SAK katsoo, että lausunnossa on tarpeen arvioida nimenomaisesti hallituksen esitysluonnoksen ja EU:n pakkotyöasetuksen suhdetta. Pakkotyöasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Kansallinen laki ei muodosta itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sen tehtävänä on täydentää asetusta niiltä osin kuin asetus edellyttää kansallisia ratkaisuja tai tehokas täytäntöönpano vaatii täsmällisiä toimivaltuuksia. Tästä seuraa, että kansallisessa laissa ei tule kaventaa asetuksen soveltamisalaa tai valvontaa, vaan varmistaa, että asetuksen velvoitteet ovat käytännössä toteutettavissa Suomessa.

Esitysluonnos vastaa tähän lähtökohtaan nimeämällä kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi Lupa- ja valvontaviraston sekä säätämällä tietojenvaihdosta, tarkastuksista, virka-avusta ja seuraamusmaksusta. SAK pitää näitä välttämättöminä kansallisina täydentävinä säännöksinä. Samalla esityksen perusteluja tulee täsmentää niin, että lukijalle käy selvästi ilmi, mitkä kysymykset määräytyvät suoraan asetuksen perusteella ja mitkä ovat kansallisen lain lisäsäännöksiä.

Erityisen tärkeää on, ettei kansallinen täytäntöönpano anna liian kapeaa kuvaa asetuksen soveltamisalasta. Asetuksen kieltä koskee kotimaisia ja maahantuotuja tuotteita, vientiä unionista, tuotteiden komponentteja sekä pakkotyötä missä tahansa tuotteen louhinta-, korjuu-, tuotanto-, valmistus-, työstäminen- tai käsittelyvaiheessa. Asetus kattaa myös verkko- ja etämyynnin silloin, kun myyntitarjous on kohdennettu loppukäyttäjille unionissa. Kansallisen valvonnan ohjeistuksessa tulee siksi käsitellä myös digitaalisia myyntikanavia ja niitä koskevaa viranomaisyhteistyötä.

SAK pitää tärkeänä, että esityksen perusteluissa kuvataan nykyistä konkreettisemmin toimivallanjako komission ja kansallisen viranomaisen välillä. Komissio toimii johtavana toimivaltaisena viranomaisena silloin, kun epäilty pakkotyö on tapahtunut unionin ulkopuolella, ja jäsenvaltion viranomaisena silloin, kun pakkotyön epäillään tapahtuneen kyseisessä jäsenvaltiossa. Tämä ei kuitenkaan poista Suomen viranomaisten vastuuta panna Suomessa täytäntöön myös komission ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten päätöksiä vastavuoroisen tunnustamisen mukaisesti. Tämän yhteyden tulisi näkyä esitysluonnoksessa selkeämmin erityisesti LVV:n ja Tullin tehtävissä.

Asetuksen alustavan tutkinnan vaiheessa viranomaisen tulee pyytää talouden toimijoilta ja tarvittaessa muilta tavarantoimittajilta tietoja toimista, joilla nämä ovat tunnistaneet, ehkäisseet, vähentäneet tai poistaneet pakkotyön riskejä taikka toteuttaneet korjaavia toimia. Vaikka asetus ei luo yleistä uutta huolellisuusvelvoitetta, se tekee olemassa olevista huolellisuus-, avoimuus- ja raportointitiedoista olennaisia valvonnan kannalta. Kansallisessa laissa ja sen perusteluissa tulee siksi selkeyttää, miten LVV voi käytännössä hyödyntää asetuksen mukaisia tutkintavaltuuksia saadakseen ja arvioidakseen näitä tietoja myös toimitusketjun toimijoilta.

SAK korostaa myös, että asetuksen päätöksenteko- ja täytäntöönpanomekanismi on tuotekohtainen, mutta sen taustalla oleva ilmiö on työntekijöihin kohdistuva hyväksikäyttö. Jos viranomaisella toteaa asetuksen rikkomisen, seurauksena on tuotteen markkinoille saattamista, saataville asettamista ja vientiä koskeva kieltä sekä velvollisuus poistaa ja hävittää tuotteet. Kriittisten tuotteiden osalta asetus mahdollistaa tuotteen pidättämisen hävittämisen sijasta, jos pakkotyö poistetaan toimitusketjusta; pelkkä toimitusketjun vaihtaminen ei tällöin riitä. Tämä on tärkeä periaate, joka tulisi nostaa myös kansallisen esityksen perusteluissa esiin uhrilähtöisen ja korjaaviin toimiin kannustavan täytäntöönpanon näkökulmasta.

Lisäksi esitysluonnoksessa tulee huomioida riittävästi asetuksen tukirakenteet: komission ohjeet, pakkotyöriskejä koskeva tietokanta, keskitetty tietojen toimituspiste, ICSMS-järjestelmä sekä toimivaltaisten viranomaisten verkosto. Kansallinen toimeenpano ei voi nojata vain lain voimaantuloon vuonna 2027, vaan LVV:n, Tullin ja työsuojeluviranomaisen toimintamallit, tietojärjestelmät, koulutus ja yhteistyörakenteet on valmisteltava ennen asetuksen soveltamisen alkamista.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu useita liittymäpintoja muuhun EU- ja kansalliseen sääntelyyn, mutta perusteluja olisi syytä täydentää erityisesti näiden järjestelmien käytännön yhteensovittamisen osalta. Pakkotyöasetus ei rajoita ihmiskauppadirektiivin, rikosoikeudellisen sääntelyn, työsuojeluvalvonnan, ilmoittajansuojelun, tullivalvonnan tai yritys vastuusääntelyn soveltamista. Päinvastoin tehokas täytäntöönpano edellyttää, että nämä muodostavat toimivan kokonaisuuden.

Pakkotyöasetukseen jäi uudelleentarkastelutarpeita

Pakkotyöasetuksen ja näin myös kansallisen täytäntöönpanon merkittävä puute on, ettei yrityksiä veloiteta korjaamaan tai korvaamaan pakkotyön uhreille aiheutuneita vahinkoja. Tuotteiden poistaminen markkinoilta ja hävittäminen voi olla tehokas markkinavalvonnallinen seuraus, mutta se ei yksin palauta työntekijälle maksamatta jääneitä palkkoja, poista velkasuhteita tai korvaa hyväksikäytöstä aiheutunutta vahinkoa.

SAK katsoo, että Suomen tulee EU:n pakkotyöasetuksen uudelleentarkastelussa edistää uhrien oikeuksien vahvistamista. Asetuksen jatkokehittämisessä tulee arvioida erillisen korjaavia toimia koskevan mekanismin käyttöönottoa, mukaan lukien yritysten velvollisuus myötävaikuttaa pakkotyön lopettamiseen ja työntekijöille aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen.

Toinen keskeinen puute liittyy todistustaakkaan. Pakkotyöasetuksessa todistustaakka on viranomaisella. Tämä voi käytännössä vaikeuttaa pakkotyön osoittamista ja pidentää tutkinta-aikoja erityisesti tilanteissa, joissa toimitusketjut ovat pitkiä, toimijat eivät tee yhteistyötä tai pakkotyö liittyy valtiojohtoiseen järjestelmälliseen toimintaan. SAK katsoo, että asetuksen uudelleentarkastelussa tulee arvioida, olisiko korkean riskin tuotteiden, alueiden tai toimitusketjujen osalta perusteltua tarkastella myös todistustaakkaan liittyviä vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tällainen muutos merkitsisi olennaista muutosta asetuksen nykyiseen rakenteeseen ja vaatisi huolellista arviointia oikeusturvan ja suhteellisuuden näkökulmasta.

Asetuksessa ei myöskään ole riittävän vahvoja välineitä valtion määräämään pakkotyöhön puuttumiseksi. SAK katsoo, että EU-tasolla tulee arvioida, olisiko asetuksen uudelleentarkastelussa perusteltua tarkastella myös alue- tai sektorikohtaisia riskiperusteisia mekanismeja tilanteissa, joissa riippumattomat ja todennettavissa olevat lähteet osoittavat pakkotyön olevan järjestelmällistä ja yritys kohtaisen näytön hankkiminen on poikkeuksellisen vaikeaa.

Kansallisen täytäntöönpanon tulee ehkäistä työntekijöiden hyväksikäyttöä

SAK korostaa, että pakkotyön torjunnan tulee olla myös työntekijöiden hyväksikäytön ennaltaehkäisyä. Pakkotyö ei yleensä synny äkillisesti, vaan se kehittyy usein asteittain vakavasta työperäisestä hyväksikäytöstä. Riskimerkkejä voivat olla muun muassa harhaanjohtavat lupaukset, riippuvuussuhteet työnantajaan tai rekrytoijaan, velkaantuminen, palkkojen pidättäminen, perusteettomien maksujen periminen, kohtuuttomat työajat, puutteelliset elinolot, uhkailu ja työntekijän liikkumisvapauden rajoittaminen.

Kansallisessa täytäntöönpanossa valvonnan on siksi perustuttava kaikkiin keskeisiin ILO:n pakkotyön indikaattoreihin. EU:n pakkotyöasetuksen johdanto-osassa tunnistetaan muun muassa haavoittuvan aseman hyväksikäyttö, työ- ja elinolosuhteiden hyväksikäyttö, liiallinen ylityö, harhaanjohtavat lupaukset, liikkumisen rajoittaminen, eristäminen, velkaorjuus, palkkojen pidättäminen tai kohtuuton vähentäminen, henkilöllisyysasiakirjojen haltuunotto sekä uhkaus ilmiantaa työntekijä viranomaisille. Nämä indikaattorit tulee sisällyttää kansallisen valvonnan käytännön ohjeistukseen.

SAK pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa tunnistetaan pakkotyöasetuksen mukaisen kiellon rikkomisen näyttökynnyksen ero rikosoikeudelliseen ihmiskaupan tunnusmerkistöön verrattuna. Hallinnollisessa valvonnassa ei tule soveltaa niin korkeaa näyttökynnystä, että pakkotyöasetuksen tehokas soveltaminen käytännössä estyy. Asetuksen tarkoituksena on estää pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden pääsy markkinoille ja poistaa ne markkinoilta, ei ainoastaan reagoida rikostuomion jälkeen.

SAK katsoo, että viranomaisohjeistuksessa ja toimeenpanossa on varmistettava riskiperusteinen, uhrilähtöinen ja työntekijöiden oikeuksia painottava lähestymistapa. Pakkotyöasetuksen valvonta ei saa jäädä pelkäksi asiakirjojen tarkastamiseksi, vaan sen on kyettävä tunnistamaan tosiasialliset työolot ja riippuvuussuhteet.

Työsuojeluviranomaisen roolia on vahvistettava

Kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi esitetään Lupa- ja valvontavirastoa (LVV). SAK pitää LVV:tä nykyisistä viranomaisvaihtoehdoista perusteltuna ratkaisuna, jos valvontatehtävälle turvataan riittävä riippumattomuus, osaaminen ja resurssit. Samalla SAK katsoo, että pidemmällä aikavälillä tulee arvioida erillisen vastuullisuusvalvontaan keskittyvän viranomaisen perustamista. Pakkotyöasetuksen, yritysvastuudirektiivin, metsäkatoasetuksen, konfliktimineraaliasetuksen ja muun kestävyysääntelyn valvonta edellyttää pysyvää erityisosaamista, riippumattomuutta ja riittävää resursointia.

SAK pitää välttämättömänä, että työsuojeluviranomaisen rooli ei jää liian kapeaksi. Työsuojeluviranomaiset valvovat työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista, työaikaa, palkkauksen perusteita, syrjintää ja muita työoloja, joiden rikkominen voi olla ensimmäinen merkki vakavammasta työperäisestä hyväksikäytöstä tai pakkotyöstä.

SAK kannattaa sitä, että työsuojeluviranomaiselle säädetään velvollisuus luovuttaa pakkotyöasetuksen ja kansallisen lain valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja LVV:lle. Säännöstä ja sen perusteluja tulee kuitenkin vahvistaa siten, että työsuojeluviranomaisen rooli määritellään aktiiviseksi yhteistyö- ja havaintoviranomaiseksi. Työsuojeluviranomaisen asiantuntemuksen tulee olla käytettävissä tutkinnan kaikissa vaiheissa, erityisesti arvioitaessa, viittaavatko työolot, elinolot ja työntekijän asema pakkotyön riskiin.

Työsuojeluviranomaiselle annettavat uudet tehtävät tai lisääntyvä tiedonvaihto eivät saa heikentää sen nykyistä valvontatyötä. Pakkotyöasetuksen toimeenpano edellyttää myös työsuojeluvalvonnan resurssien vahvistamista.

Viranomaisten tiedonvaihdon on oltava oma-aloitteista ja käytännössä vaikuttavaa

SAK pitää esityksen tiedonvaihtosäännöksiä oikeansuuntaisina. LVV:n oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta, työsuojeluviranomaisen tiedonluovutusvelvollisuus sekä LVV:n ja Tullin oma-aloitteinen tiedonvaihto ovat tarpeellisia pakkotyöasetuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta.

SAK korostaa kuitenkin, että pakkotyö ja vakava työperäinen hyväksikäyttö ovat usein piilorikollisuutta. Yksittäisellä viranomaisella voi olla vain osa kokonaiskuvasta: työsuojeluviranomaisella tietoja työoloista ja työehdoista, Tullilla tietoja tavaravirroista, Verohallinnolla tietoja velvoitteidenhoidosta, poliisilla rikostietoa, Maahanmuuttovirastolla tietoja työnteke-oikeuteen ja oleskelulupiin liittyvistä seikoista sekä Harmaan talouden selvitysyksiköllä tietoja yritysten velvoitteidenhoidosta ja kytkennöistä.

Rikollisesti tai vakavan lainvastaisesti toimivat työnantajat hyötyvät siitä, jos viranomaiset eivät yhdistä tietoja ajoissa. SAK katsoo, että tiedonvaihtoa koskevien perustelujen tulee korostaa viranomaisten oma-aloitteista ja ennakoivaa yhteistyötä. Pyyntöperusteinen tiedonvaihto ei riitä tilanteissa, joissa pakkotyön riski havaitaan ensin toisen viranomaisen valvonnassa.

SAK esittää, että jatkovalmistelussa arvioidaan, tulisiko myös muille keskeisille viranomaisille kuin työsuojeluviranomaiselle säätää nimenomainen velvollisuus ilmoittaa LVV:lle tiedoista, jotka voivat viitata pakkotyöasetuksen rikkomiseen. Tällaisia viranomaisia ovat ainakin Tulli, Verohallinto, poliisi, Maahanmuuttovirasto ja Harmaan talouden selvitysyksikkö.

Tarkastusvaltuuksia on laajennettava välttämättömissä tilanteissa asumistiloihin

Esitysluonnoksen mukaan LVV:llä olisi oikeus tehdä tarkastuksia liike-, varasto- ja muihin vastaaviin ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen käytettäviin tiloihin sekä muihin tiloihin tai alueille, joissa on pakkotyön olemassaolon selvittämiseksi tarpeellisia asiakirjoja tai muuta aineistoa. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

SAK pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan tarkastusoikeuden riittävyyttä myös tilanteissa, joissa työperäisen hyväksikäytön ja pakkotyön piirteet liittyvät työnantajan järjestämiin tai kontrolloimiin majoitusolosuhteisiin. Kohtuuttomat elinolot ovat yksi ILO:n pakkotyön indikaattoreista. Jos valvontaviranomainen ei voi välttämättömissä tilanteissa saada riittävää kuvaa työntekijöiden tosiasiallisista olosuhteista, pakkotyön selvittäminen voi jäädä puutteelliseksi.

SAK katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko välttämättömissä ja tarkkarajaisesti määritellyissä tilanteissa tarpeen säätää mahdollisuudesta tarkastaa myös työnantajan määräysvallassa olevia asumistiloja, ottaen täysimääräisesti huomioon kotirauhan suoja, suhteellisuusvaatimus ja muut perusoikeudet. Työntekijöiden tehokas suojelu edellyttää, ettei vakavaa hyväksikäyttöä voida käytännössä piilottaa asumisjärjestelyjen taakse.

Sidosryhmien ilmoitusten edellytyksiä on parannettava

EU:n pakkotyöasetus mahdollistaa sen, että luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt ja muut yhteenliittymät voivat toimittaa epäilyjä kiellon rikkomisista keskitetyn tietojen toimituspisteen kautta. SAK pitää tätä tärkeänä. Pakkotyön kaltaisissa ilmiöissä viranomaiset eivät voi nojata vain omiin havaintoihinsa, vaan ammattiliitot, kansalaisjärjestöt, ihmisoikeusjärjestöt, tutkijat, toimittajat ja työntekijöiden edustajat voivat olla keskeisiä riskien tunnistajia.

Jotta ilmoitusmahdollisuus olisi käytännössä tehokas, ilmoittajilla tulee olla pääsy riittäviin tietoihin. SAK pitää tarpeellisena, että jatkossa arvioidaan myös toimitusketjujen läpinäkyvyyttä ja viranomaisaineistojen saatavuutta koskevia keinoja, joilla sidosryhmien mahdollisuutta tehdä perusteltuja ilmoituksia voitaisiin parantaa erityisesti korkean pakkotyöriskin tuotteiden ja toimialojen osalta.

SAK korostaa lisäksi ilmoittajansuojelun merkitystä. Työntekijät ja heidän edustajansa voivat olla erityisen haavoittuvassa asemassa ilmoittaessaan pakkotyön tai hyväksikäytön epäilyistä. Kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä tulee varmistaa, että ilmoittajansuojelua koskevat säännökset ovat käytännössä toimivia ja saavutettavia myös ulkomaalaisille työntekijöille.

Valvonnan tulee kattaa kotimaiset riskialat, alihankintaketjut ja tosiasialliset määräysvaltasuhteet

Vaikka monet pakkotyöasetuksen soveltamistilanteet liittyvät EU:n ulkopuolisiin toimitusketjuihin, Suomessa tapahtuvaa pakkotyötä ei saa pitää marginaalisena riskinä. Suomessa on tunnistettu pakkotyöhön ja ihmiskauppaan liittyviä tapauksia muun muassa luonnonmarjanpoiminnassa, maataloudessa, ravintola-alalla, rakennusallalla, metsätaloudessa ja muilla työperäisen hyväksikäytön riskialoilla. Osa näistä aloista liittyy suoraan tuotteisiin ja siten pakkotyöasetuksen soveltamisalaan.

SAK pitää tärkeänä, että kansallinen valvova viranomainen kohdentaa valvontaa myös kotimaisiin riskialoihin. Erityisesti luonnonmarjojen, elintarvikeketjun, maataloustuotteiden, puutuotteiden ja muun tuotannollisen toiminnan toimitusketjuissa tulee varmistaa, ettei tuotteita valmisteta, korjata, käsitellä tai jalosteta pakkotyöllä.

Pakkotyö ja vakava työperäinen hyväksikäyttö voivat piiloutua pitkiin alihankintaketjuihin, välittäjärakenteisiin, työvoiman vuokraukseen, näennäisyrittäjyyteen tai yritysten jatkuvaan vaihtamiseen. Valvonnan vaikuttavuus riippuu siitä, kykenevätkö viranomaiset tunnistamaan tosiasialliset vastuutoimijat ja toimitusketjun kohdat, joissa pakkotyön riski syntyy.

SAK katsoo, että LVV:n, Tullin ja muiden viranomaisten yhteistyössä tulee hyödyntää tehokkaasti yritysten omistus-, vastuuhenkilö-, edunsaaja-, alihankinta- ja velvoitteidenhoitotietoja. Erityisen tärkeää on tunnistaa tilanteet, joissa sama tosiasiallinen toimija jatkaa hyväksikäyttöön perustuvaa toimintaa uuden yhtiön, bulvaanin tai alihankintajärjestelyn kautta. Harmaan talouden selvityksien tietojen ja velvoitteidenhoitoselvitysten hyödyntämistä pakkotyöasetuksen valvonnassa tulee vahvistaa.

Resurssit ovat ratkaisevia valvonnan vaikuttavuudelle

SAK pitää esitysluonnoksen resurssiarviota alimitoitettuna. Esitysluonnoksessa arvioitu kahden henkilötövuoden lisäresurssi LVV:lle ei ole riittävä, jos valvonnan halutaan olevan aidosti riskiperusteista, oma-aloitteista ja käytännössä vaikuttavaa.

Pakkotyöasetuksen toimeenpano edellyttää laaja-alaista osaamista ihmisoikeuksista, työntekijöiden oikeuksista, työperäisestä hyväksikäytöstä, ihmiskaupasta, toimitusketjuista, tullivalvonnasta, yritys vastuusta, kansainvälisestä kaupasta, valtion määräämästä pakkotyöstä, tietojärjestelmistä ja hallinnollisista seuraamusmenettelyistä. Lisäksi tarvitaan kykyä käsitellä ilmoituksia, tehdä riskiperusteista analyysia, toteuttaa tarkastuksia, tehdä viranomaisyhteistyötä ja osallistua EU-tason verkostotyöhön.

SAK pitää esitysluonnoksen resurssiarviota liian matalana ja katsoo, että tehtävän tehokas hoitaminen voi edellyttää vähintään viiden henkilötyövuoden suuruusluokkaa, kun huomioidaan myös läheinen yhteys yritysvastuusääntelyn valvontaan. Tämä ei saa vähentää työsuojeluvalvonnan resursseja. Työsuojeluvalvonnan voimavaroja tulee vahvistaa erikseen, koska pakkotyön ja työperäisen hyväksikäytön tunnistaminen edellyttää käytännön työpaikkavalvontaa ja mahdollisuutta keskustella työntekijöiden kanssa luottamuksellisesti.

SAK katsoo, että hallituksen esityksen vaikutusarvioita tulee täydentää resurssien osalta. Arvioinnissa tulee kuvata, kuinka monta ilmoitusta, alustavaa tutkintaa, varsinaista tutkintaa, tarkastusta, EU-yhteistyötehtävää, Tullin kanssa tehtävää toimenpidettä ja seuraamusmenettelyä viranomaisen arvioidaan vuosittain hoitavan ja millaisilla resursseilla tämä on realistisesti mahdollista.

Seuraamusmaksun tulee olla tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava

EU:n pakkotyöasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista talouden toimijoille, jotka eivät noudata asetuksen 20 artiklassa tarkoitettua päätöstä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Seuraamuksissa on otettava huomioon muun muassa päätöksen noudattamatta jättämisen vakavuus ja kesto, aiemmat laiminlyönnit, viranomaisten kanssa tehty yhteistyö sekä rikkomuksella saatu taloudellinen hyöty tai vältetyt tappiot.

SAK pitää oikeana lähtökohtana, että hallinnollinen seuraamusmaksu sidotaan talouden toimijan maailmanlaajuiseen liikevaihtoon. Tämä on tarpeen, jotta seuraamus on vaikuttava myös suurille yrityksille eikä muodostu hyväksyttäväksi liiketoimintakustannukseksi.

SAK pitää esitysluonnoksessa ehdotettua seuraamusmaksun enimmäistasoa, 3 prosenttia maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, lähtökohtaisesti perusteltuna. Samalla SAK korostaa, että enimmäistasoa on arvioitava suhteessa komission tuleviin ohjeisiin seuraamusten laskentamenetelmästä ja kynnysarvoista. Kansallisen sääntelyn tulee olla vähintään komission ohjeistuksen kanssa yhteensopivalla ja riittävän varoittavalla tasolla, eikä sen tule johtaa käytännössä lievempään seuraamustasoon kuin muissa jäsenvaltioissa.

SAK katsoo, että seuraamusmaksun määrittämisessä tulee korostaa varoittavuutta. Varoittavuus edellyttää, että seuraamus ylittää rikkomuksella saavutetun taloudellisen hyödyn ja että toistuvat tai tahalliset rikkomukset johtavat olennaisesti ankarampiin seuraamuksiin. SAK pitää perusteltuna myös sitä, että yli 100 000 euron seuraamusmaksuista päättää seuraamuskollegio, kunhan kollegiossa on riittävä oikeudellinen, työelämä-, ihmisoikeus- ja toimitusketjuosaaminen.

SAK katsoo lisäksi, että seuraamusmaksun kohtuullistamista ja määräämättä jättämistä koskevia perusteluja tulee täsmentää. Kohtuullistaminen ei saa johtaa siihen, että vakavasta tai tahallisesta päätöksen noudattamatta jättämisestä seuraa käytännössä lievä seuraamus. Erityisesti suurten yritysten kohdalla seuraamuksen tulee olla taloudellisesti tuntuva.

Hallinnollinen valvonta on kytkettävä rikosoikeudelliseen vastuuseen ja uhrien asemaan

SAK korostaa, että hallinnollinen seuraamusmaksu ei saa olla ainoa seuraus vakavasta pakkotyön hyväksikäytöstä. Jos pakkotyöasetuksen mukaisessa valvonnassa ilmenee viitteitä ihmiskaupasta, kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, työsyrynnästä, petoksista, verorikoksista, kirjanpitorikoksista tai muusta rikollisuudesta, asia tulee ohjata asianmukaisesti rikosoikeudelliseen käsittelyyn.

LVV:llä tulee olla selkeät toimintamallit tilanteisiin, joissa pakkotyöasetuksen mukaisessa valvonnassa ilmenee rikosepäilyjä tai tarve ohjata työntekijöitä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Hallinnollinen tuotevalvonta ja rikosoikeudellinen vastuu ovat eri järjestelmiä, mutta niiden välille on luotava toimivat menettelyt tilanteissa, joissa valvonnassa ilmenee rikosepäilyjä tai uhrien avuntarpeita.

SAK katsoo, että kansallista seuraamusjärjestelmää tulee arvioida laajemmin työntekijöiden hyväksikäytön näkökulmasta. Nykyinen seuraamustaso ei kaikilta osin ole riittävä suhteessa hyväksikäytöllä saavutettuun taloudelliseen hyötyyn ja työntekijöille aiheutuvaan vahinkoon. Vakavissa hyväksikäyttötapauksissa tulee käyttää johdonmukaisesti liiketoimintakieltoa, menettämisseuraamuksia, yhteisösakkoa ja muita keinoja, joilla rikoshyöty saadaan pois hyväksikäyttöön syyllistyneiltä toimijoilta.

Työntekijöille maksamatta jääneet palkat, perusteettomasti perityt maksut ja muut taloudelliset vahingot tulee saada nykyistä tehokkaammin korvatuiksi. Suomen tulee edistää sekä kansallisesti että EU-tasolla sääntelyä, jossa pakkotyön uhrien oikeus korjaaviin toimiin toteutuu käytännössä.

Toimeenpanoon tarvitaan seuranta hyväksikäytön ehkäisystä ja kiinnijäämisriskistä

SAK pitää tärkeänä, että lain toimeenpanoa seurataan järjestelmällisesti. Seurannan tulee kattaa muutakin kuin tehtyjen päätösten määrä. Erityisesti tulee arvioida, lisääkö sääntely pakkotyön ja työperäisen hyväksikäytön tunnistamista, parantaako se viranomaisten tiedonvaihtoa, nostaako se rikollisesti toimivien työnantajien ja talouden toimijoiden kiinnijäämisriskiä ja johtavatko päätökset käytännössä vaikuttaviin seuraamuksiin.

Seurannassa tulee raportoida ainakin ilmoitusten määrä ja lähteet, alustavien ja varsinaisten tutkintojen määrä, kotimaisia ja EU:n ulkopuolisia toimitusketjuja koskevien tapausten määrä, työsuojeluviranomaiselta ja Tullilta saatujen tietojen hyödyntäminen, tehtyjen tarkastusten määrä ja kohdentuminen, markkinoille saattamista koskevat kiellot, markkinoilta poistamiset ja hävittämispäätökset, määrätyt seuraamusmaksut, rikosepäilyinä eteenpäin toimitetut tapaukset sekä vaikutukset pakkotyön uhrien tunnistamiseen ja auttamisjärjestelmään ohjautumiseen.

Seurannan perusteella tulee arvioida, tarvitseeko toimivaltuuksia, resursseja tai seuraamustasoa vahvistaa.

SAK:n keskeiset muutosehdotukset

SAK esittää, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään seuraavasti:

1. Työsuojeluviranomaisen roolia vahvistetaan pysyvänä ja keskeisenä yhteistyöviranomaisena pakkotyöasetuksen kansallisessa valvonnassa.
2. Esityksen perusteluihin lisätään oma arvio EU:n pakkotyöasetuksen ja kansallisen lain suhteesta: asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja kansallinen laki täydentää sitä, mutta ei saa kaventaa asetuksen soveltamisalaa tai toimivaltaisten viranomaisten velvoitteita.
3. Esityksessä kuvataan selkeämmin komission, LVV:n, Tullin ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten työnjako sekä komission ja muiden jäsenvaltioiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano Suomessa.
4. Kansallisessa toimeenpanossa selkeytetään, miten LVV voi käytännössä hyödyntää asetuksen 17 artiklan mukaisia tutkintavaltuuksia saadakseen ja arvioidakseen talouden toimijoiden ja tavarantoimittajien huolellisuus-, avoimuus- ja korjaavia toimia koskevia tietoja.
5. Esitysluonnoksen perusteluissa ja toimeenpanosuunnittelussa huomioidaan asetuksen tukirakenteet: komission ohjeet, pakkotyöriskitietokanta, keskitetty tietojen toimituspiste, ICSMS-järjestelmä, toimivaltaisten viranomaisten verkosto sekä verkko- ja etämyyntiin liittyvät valvontatarpeet.
6. Viranomaisten oma-aloitteista tiedonvaihtoa vahvistetaan ja ilmoitusvelvollisuuden laajentamista muihin keskeisiin viranomaisiin arvioidaan.
7. Jatkovalmistelussa arvioidaan, onko välttämättömissä ja tarkkarajaisesti määritellyissä tilanteissa tarpeen säätää mahdollisuudesta tarkastaa myös työnantajan määräysvallassa olevia asumistiloja, ottaen huomioon kotirauhan suoja, suhteellisuusvaatimus ja muut perusoikeudet.
8. Valvonnan perusteluissa ja ohjeistuksessa korostetaan kaikkien ILO:n pakkotyön indikaattoreiden huomioon ottamista sekä valtion määräämän pakkotyön erityispiirteitä.

9. Jatkossa arvioidaan toimitusketjujen läpinäkyvyyttä ja viranomaisaineistojen saatavuutta koskevia keinoja, joilla ammattiliittojen, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien mahdollisuutta tehdä perusteltuja ilmoituksia pakkotyöepäilyistä voitaisiin parantaa.
10. Harmaan talouden selvitysyksikön tietojen, velvoitteidenhoitoselvitysten sekä yritysten tosiasiallisia määräysvaltasuhteita koskevien tietojen hyödyntämistä vahvistetaan.
11. LVV:n resurssit mitoitetaan uudelleen siten, että pakkotyöasetuksen ja siihen liittyvän yritys vastuusääntelyn valvontaan varataan vähintään viiden henkilötyövuoden suuruusluokka, eikä tämä vähennä työsuojeluvalvonnan resursseja.
12. Työsuojeluvalvonnan resursseja vahvistetaan erikseen, koska pakkotyön ja työperäisen hyväksikäytön tunnistaminen edellyttää käytännön työpaikkavalvontaa.
13. Seuraamusmaksun varoittavuutta vahvistetaan perusteluissa ja varmistetaan, että kansallinen sääntely on komission tulevan ohjeistuksen kanssa yhteensopiva ja käytännössä riittävän vaikuttava.
14. Hallinnollisen valvonnan yhteys rikosoikeudelliseen vastuuseen, rikoshyödyn poistamiseen ja uhrien oikeuksiin kuvataan esityksessä nykyistä selkeämmin.
15. Toimeenpanoon liitetään seuranta, jossa arvioidaan erityisesti hyväksikäytön ennaltaehkäisyä, pakkotyön uhrien tunnistamista, viranomaisten tiedonvaihdon vaikuttavuutta, kiinnijäämisriskin kasvua ja seuraamusten riittävyyttä.

SAK pitää esitysluonnosta oikeansuuntaisena, mutta katsoo, että sen vaikuttavuus riippuu ratkaisevasti kansallisista täytäntöönpanoratkaisuista. Pakkotyöasetuksen toimeenpanon tulee olla käytännössä toimiva väline, joka ehkäisee työntekijöiden hyväksikäyttöä, paljastaa pakkotyötä, lisää rikollisesti toimivien työnantajien ja talouden toimijoiden kiinnijäämisriskiä sekä varmistaa, että pakkotyöllä saavutettu taloudellinen hyöty poistetaan tehokkaasti.

Lisäksi esitysluonnoksessa tulee huomioida riittävästi asetuksen tukirakenteet: komission ohjeet, pakkotyöriskejä koskeva tietokanta, keskitetty tietojen toimituspiste, ICSMS-järjestelmä sekä toimivaltaisten viranomaisten verkosto. Kansallinen toimeenpano ei voi nojata vain lain voimaantumiseen vuonna 2027, vaan LVV:n, Tullin ja työsuojeluviranomaisen toimintamallit, tietojärjestelmät, koulutus ja yhteistyörakenteet on valmisteltava ennen asetuksen soveltamisen alkamista.

Latvatalo Eveliina
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Työehdot-osasto juristi
Paula Ilveskivi