

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

PAMin lausunto hallituksen esityksestä pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista

Yleistä

Pakkotyöasetuksen kansallinen täytäntöönpano on osa laajempaa EU-tason yritysvastuu- ja ihmisoikeussääntelyn kokonaisuutta. Samaan kokonaisuuteen liittyy myös valmisteilla oleva hallituksen esitys yritysten ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta huolellisuusvelvoitteesta. Nämä sääntelyhankkeet täydentävät toisiaan: pakkotyöasetuksella puututaan konkreettisesti pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden pääsyyn EU markkinoille, kun taas yritys vastuulainsäädäntö vahvistaa yritysten yleisiä velvoitteita tunnistaa, ehkäistä ja korjata haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia toimintaketjuissaan.

PAM pitää tärkeänä, että pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden saattamiseen EU markkinoille, pitämiseen markkinoilla ja vientiin puututaan nykyistä tehokkaammin. Pakkotyö on vakava ihmisoikeusloukkaus ja työelämän hyväksikäytön muoto. Siihen voi liittyä esimerkiksi taloudellista riippuvuutta, velkaantumista, harhaanjohtamista, uhkailua, asiakirjojen haltuunottoa, liikkumisvapauden rajoittamista sekä työntekijöiden tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kaventamista.

EU:n pakkotyöasetuksen tarkoituksena on puuttua vakavaan globaaliin ongelmaan ja edistää vastuullisuutta sekä tasavertaisia kilpailuolosuhteita EU-markkinoilla. Asetus kieltää talouden toimijoita saattamasta unionin markkinoille, asettamasta saataville unionin markkinoilla ja viemästä unionista pakkotyöllä valmistettuja tuotteita.

PAM korostaa, että yrityksillä on tärkeä rooli pakkotyön torjunnassa. Pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden markkinoillepääsyssä eritoten kaupan alan toimijoiden aktiivisuus on keskeinen seikka. Vaikka asetusta ei luoda varsinaisia uusia velvoitteita yrityksille, se selkeästi kannustaa noudattamaan asianmukaista huolellisuutta ja huolehtimaan siitä, että tuotetta ei ole valmistettu pakkotyöllä. On huomionarvoista, että asetus sisältää yrityksille välineitä torjua pakkotyöllä tuotettuja tuotteita aktiivisesti: Komissio perustaa tietokannan korkeariskisistä tuotteista ja maantieteellisistä alueista. Pk-yrityksille ja mikroyrityksille komissio laatii pakkotyöhön liittyvää asianmukaista huolellisuutta koskevat ohjeet, joissa se huomioi yritysten koon ja resurssit.

Globaaliin halpatuontiin liittyvä keskustelu osoittaa, että pakkotyöasetuksen toimeenpanolla on yhteys myös verkkoalustojen, etämyynnin ja kansainvälisten tuotantoketjujen valvontaan. Esimerkiksi erittäin halpojen verkkokauppa-alustojen kautta myytäviin tuotteisiin voi liittyä kohonnut riski pakkotyön käytöstä tuotteiden valmistuksessa tai tuotantoketjuissa. Kieltoa sovelletaan laajasti tuotteisiin, joissa pakkotyötä on käytetty kokonaan tai osittain missä tahansa niiden louhinta-, korjuu-, tuotanto- tai valmistusvaiheessa. Asetus koskee talouden toimijoita niiden toiminnan laajuudesta ja toimintamuodosta riippumatta.

On merkittävää, että asetus kattaa etämyynnin: verkossa tai muun etämyynnin kautta myytäväksi tarjottavien tuotteiden katsotaan olevan asetettu saataville unionin markkinoilla, jos tarjous on kohdennettu loppukäyttäjille unionissa. PAM pitää tärkeänä, että tämä näkökulma tunnistetaan selkeästi kansallisessa toimeenpanossa. Kansallisessa toimeenpanossa on varmistettava, että myös verkkoalustojen, etämyynnin ja globaalien halpatuontiketjujen valvontaan on käytännössä riittävät toimivaltuudet, resurssit ja tiedonvaihtomekanismit.

PAM pitää perusteltuna, että Lupa- ja valvontavirasto nimetään kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja että Tullille säädetään rooli tuontiin ja vientiin liittyvissä tilanteissa. Lupa- ja valvontavirastolla on työsuojeluvalvonnan kautta olennaista osaamista työperäisen hyväksikäytön, ihmiskaupan ja pakkotyön indikaattorien tunnistamisessa.

PAM painottaa, että kansallisessa toimeenpanossa ei tule tyytyä pelkästään asetuksen säätämään tasoon, vaan sen rinnalla on vahvistettava työsuojeluvalvontaa, viranomaisyhteistyötä, matalan kynnyksen ilmoituskanavia, uhrien suojaa sekä ammattiliittojen ja järjestöjen kautta saatavan tiedon hyödyntämistä.

PAM muistuttaa, että pakkotyötä ja muuta työperäistä hyväksikäyttöä ilmenee myös palveluiden tuottamisessa eli tilanteissa, joissa ei synnyt konkreettista markkinoilta poistettavissa olevaa tuotetta. Suomessa työperäistä hyväksikäyttöä esiintyy palvelualoista erityisesti siivousalalla ja matkailu- ja ravintola-alalla. Työtä pakkotyön ja vakavan työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi jatketaan kansallisesti myös niillä toimialoilla, joita tässä esitysluonnoksessa käsiteltävänä oleva EU:n pakkotyöasetus ei kata.

Ammattiliittojen rooli on tunnistettava toimeenpanossa

Pakkotyöasetus tunnistaa ammattiliitot olennaisina sidosryhminä asetuksen toimeenpanossa. PAM katsoo, että tämän tulee näkyä kansallisessa toimeenpanossa.

Asetuksen 6 artiklan 8 kohdan mukaan ammattiliittojen ja muiden työntekijäjärjestöjen edustajia voidaan kutsua EU pakkotyöllä valmistettuja tuotteita koskevan verkoston kokouksiin tai pyytää niiltä kirjallisia kannanottoja. Lisäksi asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa ammattiliitot mainitaan yhtenä tahona, jonka kanssa komissio voi tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja asetuksen tehokkaan toimeenpanon ja täytäntöönpanon edistämiseksi.

Asetuksen mukaan komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava riskiperusteista lähestymistapaa arvioidessaan pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden kiellon rikkomisen todennäköisyyttä, ja arvioinnissa on käytettävä muun muassa ammattiliittojen kuulemisia (Art 14). Tämän ammattiliitoille säädetyn roolin toteutuminen tulee taata.

Koska ammattiliittojen rooli tunnistetaan EU-asetuksessa, se on tunnistettava selkeästi myös kansallisessa valvonnassa, riskien arvioinnissa ja tiedon välittämisessä. Ammattiliitoilla on käytännönläheistä tietoa työelämän hyväksikäytön muodoista, riskialoista, alihankintaketjuista, työehtojen rikkomisesta ja työntekijöiden asemasta. Tätä tietoa ei välttämättä saada viranomaisvalvonnan tai yritysten asiakirjojen kautta.

Lain perusteluihin tulee kirjata ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajien rooli valvonnassa, riskien arvioinnissa ja tiedon välittämisessä. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi velvollisuutta kuulla työntekijöiden edustajia riskialoja koskevissa arvioissa sekä pysyvää sidosryhmäyhteistyötä. Ammattiliittojen osallistuminen ei ole vain kuulemiskysymys, vaan valvonnan vaikuttavuuden edellytys.

Pakkotyön tunnistaminen edellyttää luottamusta työntekijöihin ja heidän edustajiinsa. Työntekijät voivat kertoa tilanteestaan helpommin ammattiliitolle kuin viranomaiselle, erityisesti jos he pelkäävät seurauksia työsuhteelleen, toimeentulolleen tai oleskeluoikeudelleen.

Uhrien aseman parantaminen vaatii lisätoimia

Pakkotyöasetus ei ole ensisijaisesti ihmiskaupan tai työperäisen hyväksikäytön uhrien suojelusäätelyä. Se puuttuu pakkotyöllä valmistettuihin tuotteisiin ja talouden toimijoiden velvoitteisiin, mutta ei ratkaise uhrien oikeutta esimerkiksi palkkasaataviin, vahingonkorvauksiin, oleskelun turvaamiseen, oikeusapuun, jälkihoitoon tai turvalliseen irtautumiseen hyväksikäyttösuhteesta.

PAM pitää tätä olennaisena puutteena. Pakkotyön torjunnassa ei riitä, että tuote poistetaan markkinoilta tai yritykselle määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu. Jos hyväksikäytön kohteeksi joutuneen henkilön asema ei samalla parane, sääntely jää ihmisoikeusnäkökulmasta vajaaksi.

Hyväksikäytön kohteeksi joutuneet työntekijät voivat olla erityisen haavoittuvassa asemassa. He voivat pelätä työpaikan, toimeentulon, asunnon tai oleskeluoikeuden menettämistä. He eivät välttämättä uskalla ilmoittaa hyväksikäytöstä viranomaisille, jos ilmoittamisesta voi seurata heille itselleen kielteisiä vaikutuksia.

PAM katsoo, että hallituksen esityksen lisäksi tulee valmistella muuta sääntelyä ja viranomaisohjeistusta, jolla varmistetaan uhrien tosiasiallinen suojelu. Valvontaviranomaisille tulee asettaa selkeä velvollisuus ohjata mahdolliset hyväksikäytön uhrit avun, neuvonnan ja oikeussuojakeinojen piiriin. Lisäksi on varmistettava, että pakkotyöhön, ihmiskauppaan tai vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön viittaavat tapaukset välittyvät tehokkaasti poliisille, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, Maahanmuuttovirastolle ja muille toimivaltaisille viranomaisille.

Asumisolosuhteiden huomioiminen on tärkeää pakkotyön tunnistamisessa

Esityksessä ehdotettu tarkastusoikeuden raja pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjen tilojen ulkopuolelle on ymmärrettävä kotirauhan suojan näkökulmasta. Samalla raja voi vaikeuttaa pakkotyön ja vakavan työperäisen hyväksikäytön tunnistamista.

Hyväksikäytön todelliset olosuhteet eivät aina näy työpaikalla, sopimuksissa tai yrityksen asiakirjoissa. Ne voivat näkyä työntekijöiden asumisolosuhteissa, kuljetusjärjestelyissä, ruokailussa, työnantajasta tai välittäjästä riippuvaisessa arjessa, velkasuhteissa ja siinä, onko työntekijällä todellinen mahdollisuus poistua työstä tai majoituksesta.

PAM katsoo, että jos pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin ei voida perustuslaillisista syistä säätää hallinnollista tarkastusoikeutta, esityksessä tulee vähintään vahvistaa viranomaisten mahdollisuuksia saada tietoa työnantajan, toimeksiantajan, välittäjän tai muun talouden toimijan järjestämistä majoitusolosuhteista. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tiedonsaantioikeuksia majoitusjärjestelyistä, velvollisuutta esittää selvitys työntekijöiden majoituksesta korkean riskin tilanteissa sekä tiivistä tiedonvaihtoa viranomaisten välillä.

Pakkotyön tunnistaminen edellyttää kokonaisarviointia. Jos viranomaisella ei ole tehokasta tapaa saada tietoa työnantajan tai välittäjän järjestämästä majoituksesta, merkittävä osa hyväksikäytön todellisuudesta voi jäädä näkymättömäksi.

Hallinnolliset seuraamukset ovat tarpeellisia, mutta eivät yksin riittäviä

PAM pitää hallinnollista seuraamusmaksua tarpeellisenä keinona varmistaa, että talouden toimijat noudattavat viranomaispäätöksiä. Seuraamusmaksun tulee olla riittävän tuntuva, jotta se ehkäisee rikkomuksia myös suurten yritysten ja kansainvälisten toimijoiden kohdalla.

Hallinnollinen seuraamusmaksu ei kuitenkaan yksin riitä pakkotyöhön puuttumiseksi. Pakkotyö voi täyttää myös rikoksen tunnusmerkkejä, kuten ihmiskaupan, kiskonnantapaisten työsyrynnän tai muun työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvän rikoksen tunnusmerkkejä. Siksi hallinnollisen valvonnan ja rikosoikeudellisen järjestelmän on toimittava saumattomasti yhteen.

Esityksessä tulee selkeyttää, miten hallinnollisessa valvonnassa havaitut rikosepäilyt siirtyvät poliisille ja miten varmistetaan, ettei hallinnollinen seuraamusmenettely sivuuta vakavan hyväksikäytön rikosoikeudellista arviointia. Samalla on huolehdittava siitä, ettei uhrin asema jää hallinnollisen prosessin ulkopuolelle.

PAM katsoo myös, että seuraamusten vaikuttavuutta on seurattava. Suomessa hallinnollisten seuraamusten käytössä on eri yhteyksissä havaittu puutteita esimerkiksi seuraamusten määräämisessä, tasossa ja ennaltaehkäisevässä vaikutuksessa. Jos näitä kysymyksiä ei arvioida huolellisesti, vaarana on, että seuraamusjärjestelmä jää käytännössä tehottomaksi.

PAM katsoo, että pakkotyöasetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä Suomen tulee aktiivisesti ajaa todistustaakan jakautumista koskevien säännösten muuttamista. Asetuksen mukaan valvovan viranomaisen on omaan tutkintaansa perustuen osoitettava, että tiettyjen tuotteiden valmistuksessa on käytetty pakkotyötä voidakseen kieltää ne markkinoilta. Todistustaakan tulee olla sillä taholla, joka saattaa tai asettaa tuotteen markkinoille, ei viranomaisilla. Asetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä tulee myös varmistaa, että viranomaispäätös pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden

markkinoille asettamisen kiellosta voidaan kumota vain, jos pakkotyön uhreille on tarjottu korjaavia toimenpiteitä.

PAMin keskeiset ehdotukset

PAM esittää, että hallituksen esitystä ja sen toimeenpanoa täydennetään seuraavasti:

1. Ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajien rooli tulee tunnistaa valvonnassa, riskien arvioinnissa ja tiedon välittämisessä sekä riskiperusteisen toimintatavan noudattamisessa, kun pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden kiellon rikkomista arvioidaan.
2. Viranomaisille tulee varmistaa tehokkaat tiedonsaantioikeudet työnantajan, toimeksiantajan tai välittäjän järjestämistä majoitusolosuhteista silloin, kun niillä voi olla merkitystä pakkotyöepäilyn selvittämisessä.
3. Hallinnollisessa valvonnassa havaitut mahdolliset uhrit tulee ohjata viipymättä avun, oikeudellisen neuvonnan ja oikeussuojakeinojen piiriin.
4. Esityksessä tulee arvioida paremmin, miten uhrien palkkasaatavat, korvaukset ja muu oikeussuoja toteutuvat pakkotyöepäilyjen yhteydessä.
5. Hallinnollisten seuraamusten tasoa, käyttöä ja vaikuttavuutta tulee seurata, jotta seuraamukset eivät jää vain muodollisiksi.
6. Asetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä Suomen on aktiivisesti ajettava todistustaakan muuttamista. Tutkinnan yhteydessä todistustaakka siitä, että tietyn riskituotteen tai korkean riskin alueella tuotetun tuotteen valmistuksen yhteydessä ei ole käytetty pakkotyövoimaa, on oltava sillä taholla, joka saattaa tuotteen markkinoille. Uudelleentarkastelussa tulee myös varmistaa se, että pakkotyöllä tuotetun tuotteen kiellon kumoamiseksi on uhrien aseman parantaminen.

Lopuksi

PAM pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä, mutta riittämättömänä, jos pakkotyön torjuminen jää vain pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden markkina-valvonnaksi ja talouden toimijoihin kohdistuviksi seuraamuksiksi. Kansallisessa toimeenpanossa on varmistettava, että pakkotyö ja työperäinen hyväksikäyttö tunnistetaan ennen kaikkea työntekijöiden ja uhrien oikeuksia loukkaavana ilmiönä.

Toimeenpanon tulee vahvistaa koko pakkotyön vastaista järjestelmää. Tämä edellyttää tuotteisiin kohdistuvan kiellon lisäksi palvelualojen hyväksikäyttöriskien tunnistamista, uhrien oikeussuojan parantamista, asumisolosuhteiden huomioimista, tehokasta viranomaisyhteistyötä sekä ammattiliittojen ja muiden työntekijöitä lähellä olevien toimijoiden tiedon hyödyntämistä. Ilman näitä täydennyksiä vaarana on, että sääntelyllä voidaan poistaa tuotteita markkinoilta, mutta ei riittävästi puuttua hyväksikäyttöön, jonka seurauksena tuotteet tai palvelut ovat syntyneet.

Pakkotyön ja vakavan työperäisen hyväksikäytön torjuntaa on tehostettava kansallisesti myös niiltä osin, joita EU pakkotyöasetus ei kata, kuten palvelualojen osalta. Suomen tulee arvioida kansallisia toimia, joilla voidaan puuttua myös palveluissa tapahtuvaan pakkotyöhön ja vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön.

Lehtimäki Nora
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry