

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 69/2016 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- erikoissuunnittelija Natalia Ollus, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI)
- ylitarkastaja Eerik Tarnaala, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- ratkaisupäällikkö Arja Pohjola, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- erityisasiantuntija Essi Thesslund, Pro-tukipiste ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriön poliisiosasto
- sisäministeriön rajavartio-osasto
- ylitarkastaja Katri Lyijynen, Joutsenon vastaanottokeskus
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunnan mietintö TyVM 5/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Kansainvälisen työjärjestön yleiskokous hyväksyi kesäkuussa 2014 pakollista työtä koskevaan vuoden 1930 sopimukseen liittyvän pöytäkirjan. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pöytäkirjan sekä lain pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Pöytäkirjan avulla pyritään torjumaan pakkotyöhön liittyvää ihmiskauppaa sekä parantamaan uhrien asemaa. Pöytäkirjassa edellytetään oikeussuojakeinojen turvaamista uhreille sekä rangaistusten säätämistä ihmiskauppaan liittyvän pakkotyön käyttöön syyllistyneille henkilöille.

Pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan 14 päivänä toukokuuta 2016. Tämän jälkeen se tulee voimaan kunkin pöytäkirjan ratifioivan jäsenvaltion osalta 12 kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona sen ratifiointi on rekisteröity. Näin ollen pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan 12 kuukauden kuluttua siitä, kun Kansainvälisen työjärjestön pääjohtaja on rekisteröinyt Suomen ratifioinnin.

Euroopan unionin neuvosto on valtuuttanut marraskuussa 2015 jäsenvaltiot ratifioimaan unionin edun mukaisesti pöytäkirjan toisaalta sosiaalipolitiikan ja toisaalta rikosoikeudellisen yhteistyön osalta mahdollisimman pian ja mieluiten 31 päivään joulukuuta 2016 mennessä.

Laki pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

ILO:n vuoden 1930 sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan pakollinen työ on määritelty työksi tai palvelukseksi, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltain henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Pöytäkirjan sekä siihen liittyvän suosituksen mukaan pöytäkirjassa mainittujen toimien on sisällettävä erityisiä toimia pakkotyötä varten toteutettavaa ihmiskauppaa vastaan.

ILO:n arvion mukaan pakkotyön uhreja on tällä hetkellä koko maailmassa lähes 21 miljoonaa. Uhreista 4,5 miljoonaa henkilöä on seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvässä pakkotyössä. Maahanmuuttajat ja alkuperäiskansojen jäsenet ovat erityisen alttiita joutumaan pakkotyön uhreiksi. Pakkotyön käytön arvioidaan yleistyvän globalisaation, lisääntyneen muuttoliikkeen, epävirallisen talouden ja maailmanlaajuisten rikollisverkostojen seurauksena.

Suomessa pakkotyöhön liittyvän ihmiskaupan uhrien määrää on vaikea arvioida, koska tapaukset eivät useinkaan tule viranomaisten tietoon ja koska rajanveto ihmiskaupan sekä ihmiskauppaan rinnastettavien työntekijöiden hyväksikäyttöön liittyvien rikosten välillä saattaa olla vaikeaa. Po-

Valiokunnan mietintö TyVM 5/2016 vp

liisille ja rajavartiolaitokselle on viime vuosina ilmoitettu vuosittain muutamia kymmeniä ihmiskauparikoksia.

Pöytäkirja edellyttää, että jäsenvaltiot luovat kansallisen politiikan ja toimintasuunnitelman pakkotyön tehokasta ja pysyvää ehkäisemistä ja poistamista varten. Lisäksi edellytetään toimia suojelun antamiseksi uhreille sekä asianmukaisten ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen, kuten korvausten, käyttöön saattamista ja pakkotyön käyttöön syyllistyneiden rankaisemista.

Hallituksen esityksen mukaan pöytäkirjan ratifiointi ei edellytä Suomelta lainsäädännöllisiä muutoksia, koska Suomessa ihmiskauppaa sekä pakkotyöhön liittyvää ihmiskauppaa säädellään jo nyt kattavasti ja olemassa olevat käytännöt etenkin ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ovat riittävät täyttämään pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan vaatimukset.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että pakkotyön ja siihen liittyvän ihmiskaupan ehkäisemiseen pyritään kansainvälisen sääntelyn avulla ja että Suomi osaltaan sitoutuu pöytäkirjan määräysten toteuttamiseen. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa pöytäkirjan hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Pakkotyö ja auttamisjärjestelmä

Suomessa pakkotyön kriminalisointi on kytketty ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan kriminalisointeihin. Rikoslain 25 luvun 3 §:n 1 momentissa yhtenä vaihtoehtoisista ihmiskaupan tarkoituksista mainitaan sen kohteena olevan ihmisen saattaminen pakkotyöhön. Pakkotyötä ei kuitenkaan määritellä erikseen. Rikoslain 47 luvussa kriminalisoitu kiskonnantapainen työsyryntä ja törkeä kiskonta ovat myös lähellä ihmiskaupan rikosoikeudellista tunnusmerkistöä. Kiskonnantapaisella työsyrynnällä tarkoitetaan tilannetta, jossa työnantaja asettaa työntekijän huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi esimerkiksi tämän riippuvaista asemaa, tietämättömyyttä tai ymmärtämättömyyttä.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että pöytäkirja edellyttää erityisiä toimia pakkotyötä varten toteutettavaa ihmiskauppaa vastaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty käsitys, jonka mukaan pöytäkirjan vaatimukset kattaisivat pakkotyön laajassa merkityksessä. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka pakkotyö on yksi ihmiskaupan hyväksikäyttömuodoista, pakkotyötä voi esiintyä myös ilman ihmiskauppaa. Pöytäkirjan voimaansaattamisessa tulisi siksi selvityksen mukaan huomioida myös sellaiset tilanteet, joissa esiintyy pakkotyötä ilman, että ihmiskaupan tunnusmerkistö rikosoikeudellisessa mielessä täyttyy.

Rajanvetoa pakkotyön, ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrynnän välillä sekä mahdollista tarvetta selkeyttää lainsäädännössä pakkotyön käsitettä on arvioitu seikkaperäisesti hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 103/2014 vp, s. 32—38). Käsitteiden rajanvedon ongelmallisuudesta huolimatta esityksessä ei ehdotettu ihmiskauppasäännökseen muutosta pakkotyön käsitteen osalta.

Käsitteiden epäselvän rajanvedon ja osittaisen päällekkäisyyden vuoksi ihmiskauppa ja ihmiskaupan tai pakkotyön uhri saattavat valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäädä tunnistamattomiksi.

Valiokunnan mietintö TyVM 5/2016 vp

ta. Osa rikoslaisissa tarkoitetuista pakkotyötapauksista tulee käsitellyiksi kiskonnantapaisena työsyryntänä esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa rikosprosessitoimijat eivät syystä tai toisesta ole kyenneet saamaan riittävästi näyttöä juuri ihmiskaupparikoksesta tai joissa ihmiskauppaa koskevia rikoslain tunnusmerkistöjä ei ole osattu soveltaa. Samoin tunnistuksessa haasteellisia ovat sellaiset rajatapaukset, joissa hyväksikäyttö on sinällään ollut vakavaa, mutta joissa uhrin vapauden rajoittaminen ei ole ollut niin intensiivistä ja merkittävää, että rikosprosessitoimijat olisivat katsoneet rikoksen täyttävän juuri ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön. Valiokunta korostaa ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa selkeitä tulkintaohjeita, viranomaisten kouluttamista ja hyvää viranomaisyhteistyötä sekä yhteistyötä muiden toimijoiden, kuten järjestöjen, kanssa.

Pöytäkirjan voimaansaattamismallilla ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisella on merkitystä työperäisen hyväksikäytön uhrin suojan saamisessa, koska Suomessa auttamisjärjestelmä on tarkoitettu nimenomaan ihmiskaupan uhreille. Uhri otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Järjestelmästä kuitenkin poistetaan muun muassa silloin, kun esitutkinnan päättämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, ettei kyse ole ihmiskaupparikoksesta, tai jos syyttäjä ei nosta uhrin koskevassa asiassa syytettä ihmiskaupparikoksesta. Auttamisen kytkentä ihmiskauppaa koskevaan rikosprosessiin on vahva.

Pöytäkirjan 3 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee toteuttaa tehokkaat toimenpiteet kaikkien pakollisen työn uhrien tunnistamiseksi, vapauttamiseksi, suojelemiseksi, toivuttamiseksi ja kuntouttamiseksi sekä muiden avun ja tuen muotojen tarjoamiseksi.

Valiokunta toteaa, että pakkotyön ja kiskonnantapaisen työsyryntän sekä ILO:n määritelmän mukaisen pakollisen työn käsitteiden osittaisesta päällekkäisyydestä ja rajanveto-ongelmista johtuen pöytäkirjan voimaansaattaminen ei ole kaikilta osin ongelmatonta ja selkeää. Tulkintaongelmat saattavat johtaa pöytäkirjassa edellytettyä heikompaan uhrin suojeluun. Ihmiskaupan uhri voi jäädä tunnistamatta ja tulla kohdeksi esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyryntän uhrina ja toisaalta muun ihmiskaupan kaltaisen työperäisen hyväksikäytön uhri jäädä auttamisjärjestelmän ihmiskaupparikokseen kytkeytymisen vuoksi pöytäkirjassa tarkoitettujen suojelutoimien ulkopuolelle. Valiokunta pitää tarpeellisena ja tärkeänä, että pöytäkirjan ja käsitteiden soveltamisalaa ja sisältöä selkiytetään erityisesti ihmiskaupan kaltaisten työperäisten hyväksikäyttörिकosten osalta.

Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa, esiintyykö sellaista ihmiskaupan kaltaista pakkotyötä tai vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä, joiden uhrit eivät saa suojaa, koska rikokset eivät täytä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä rikosoikeudellisessa mielessä, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 69/2016 vp tarkoitettuun sopimukseen liittyvän pöytäkirjan siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan.

Valiokunnan mietintö TyVM 5/2016 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 69/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa, esiintyykö sellaista ihmiskaupan kaltaista pakotyötä tai vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä, joiden uhrit eivät saa suojaa, koska rikokset eivät täytä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä rikosoikeudellisessa mielessä, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin.

Helsingissä 13.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Reijo Hongisto ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Antero Laukkanen kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan mietintö TyVM 5/2016 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Sosialidemokraattinen valiokuntaryhmä sekä vasemmistoliiton valiokuntaryhmä pitävät esitetyn sopimuksen ratifiointia hyvänä, mutta katsovat, että ennen ratifiointia ihmiskaupan kaltaisten työperäisten hyväksikäyttörिकosten uhrien artiklan 3 edellyttämän suojelun saaminen tulee varmistaa.

Pakkotyön ja kiskonnantapaisen työsyöjinnän sekä ILO:n määritelmän mukaisen pakollisen työn käsitteiden osittaisesta päällekkäisyydestä ja rajanveto-ongelmista johtuen pöytäkirjan voimaansaattaminen ei ole kaikilta osin ongelmatonta ja selkeää. Pöytäkirjan 3 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee toteuttaa tehokkaat toimenpiteet kaikkien pakollisen työn uhrien tunnistamiseksi, vapauttamiseksi, suojelemiseksi, toivuttamiseksi ja kuntouttamiseksi sekä muiden avun ja tuen muotojen tarjoamiseksi. Käsitteiden tulkintaongelmat ja auttamisjärjestelmän kytkeminen ihmiskauppaan saattavat johtaa pöytäkirjassa edellytettyä heikompaan uhrien suojeluun. Kaikkien pakollisen työn uhrien suojan turvaamiseksi katsomme, että ennen pöytäkirjan hyväksymisen loppuunsaattamista nykyinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tulee laajentaa koskemaan myös ihmiskauppaan rinnastettavien hyväksikäyttörिकosten uhreja.

Edellytämme, että ennen pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisen loppuunsaattamista varmistetaan, että pöytäkirjan 3 artiklan edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan lausumaehdotuksen sijasta hyväksytään vastalauseen lausumaehdotus (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että ennen pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että pöytäkirjan 3 artiklan edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä.

Helsingissä 13.10.2016

Tarja Filatov sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Ilmari Nurminen sd
Anna Kontula vas