

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av ett protokoll till konventionen om tvångsarbete och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av ett protokoll till konventionen om tvångsarbete och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 69/2016 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Liisa Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet
- diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- specialplanerare Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI)
- överinspektör Eerik Tarnaala, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- enhetschef Arja Pohjola, Servicefacket PAM rf
- specialsakkunnig Essi Thesslund, Pro-tukipiste ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriets polisavdelning
- inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning
- överinspektör Katri Lyijynen, förläggningen i Joutseno
- Akava rf
- Finlands näringsliv rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

Betänkande AjUB 5/2016 rd

PROPOSITIONEN

I juni 2014 antog Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens ett protokoll till 1930 års konvention om tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner protokollet samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

Avsikten är att med hjälp av protokollet bekämpa människohandel i samband med tvångsarbete och förbättra offrens ställning. Protokollet förutsätter att man ser till att offren har tillgång till rättsmedel och att det föreskrivs om straff för dem som gjort sig skyldiga till människohandel i samband med tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.

Protokollet trädde i kraft internationellt den 14 maj 2016. Därefter träder protokollet i kraft för varje medlemsstat 12 månader från den dag när medlemsstatens ratificering har registrerats. För Finlands del träder protokollet således i kraft 12 månader från det att Internationella arbetsorganisationens generaldirektör har registrerat Finlands ratificering.

Europeiska unionens råd bemyndigade i november 2015 medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera protokollet å ena sidan vad gäller frågor som rör socialpolitiken och å andra sidan vad gäller frågor som rör straffrättsligt samarbete så snart som möjligt, helst senast den 31 december 2016.

Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet till konventionen om tvångsarbete som hör till området för lagstiftningen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som protokollet träder i kraft för Finlands del.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I artikel 2.1 i ILO:s konvention från 1930 definieras tvångsarbete eller obligatoriskt arbete som varje arbete eller tjänst som krävs av någon under hot om något slag av straff och som personen inte erbjudit sig av fri vilja att utföra. Enligt protokollet och den anknytande rekommendationen ska de åtgärder som nämns i protokollet inbegripa särskilda åtgärder mot handel med människor i syfte att utnyttja dessa i tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.

ILO bedömer att det i dagsläget finns inemot 21 miljoner offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Av dem befinner sig 4,5 miljoner i tvångsarbete relaterat till sexuellt utnyttjande. Invandrare och människor som tillhör något urfolk löper extra stor risk att falla offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Tvångsarbete antas öka till följd av globaliseringen, den ökande migrationen, den informella ekonomin och globala kriminella nätverk.

Det är svårt att bedöma hur många offer för människohandel inom ramen för tvångsarbete det finns i Finland. Det beror på att fallen ofta inte anmäls till myndigheterna och på att det kan vara svårt att dra en gräns mellan människohandel och sådant utnyttjande av arbetstagare som kan

Betänkande AjUB 5/2016 rd

jämställas med människohandel. På senare år har polisen och gränsbevakningsväsendet årligen fått ett tiotal anmälningar om människohandelsbrott.

Protokollet förutsätter att medlemsstaterna ska utarbeta en nationell strategi och handlingsplan för att verkningsfullt och bestående förebygga och avskaffa tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Dessutom förutsätter protokollet åtgärder för att erbjuda offer skydd och tillgång till lämpliga och effektiva rättsmedel, exempelvis ersättning, och för att straffa dem som gör sig skyldiga till tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.

Enligt propositionen kan Finland ratificera protokollet utan att ändra lagstiftningen, eftersom vi redan nu har heltäckande bestämmelser om människohandel och tvångsarbete eller obligatoriskt arbete och eftersom vår befintliga praxis, särskilt för att skydda offer för människohandel, räcker till för att uppfylla kraven i protokollet till konventionen om tvångsarbete eller obligatoriskt arbete.

Det är viktigt att man via internationella regler försöker förebygga tvångsarbete eller obligatoriskt arbete och människohandel i anslutning till det och att också Finland åtar sig att verkställa protokollsbestämmelserna. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker protokollet men med följande kommentarer.

Tvångsarbete och hjälpsystemet

I Finland är kriminaliseringen av tvångsarbete kopplad till kriminaliseringen av människohandel och grov människohandel. I 25 kap. 3 § 1 mom. i strafflagen nämns tvångsarbete som ett av syftena med människohandel. Däremot ges ingen separat definition på tvångsarbete. I 47 kap. i strafflagen kriminaliseras ockerliknande diskriminering i arbetslivet och grovt ocker. Dessa brottsformer ligger också nära rekvisitet för människohandel. Med ockerliknande diskriminering i arbetslivet avses att en arbetstagare av arbetsgivaren försätts i avsevärt ofördelaktig ställning genom att exempelvis utnyttja arbetstagarens trängda läge, oförstånd eller okunnighet.

Propositionen utgår från att protokollet kräver särskilda åtgärder mot människohandel som samtidigt är tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Vid utfrågningen av de sakkunniga framfördes uppfattningen att kraven i protokollet täcker in tvångsarbete i ett brett perspektiv. Det betyder att tvångsarbete eller obligatoriskt arbete också kan förekomma utan människohandel trots att sådant arbete är en typ av utnyttjande som förekommer vid människohandel. Därför bör protokollet sättas i kraft också med hänsyn till de fall där det förekommer tvångsarbete utan att rekvisitet för människohandel uppfylls i straffrättslig mening.

Gränsdragningen mellan tvångsarbete, människohandel och ockerliknande diskriminering i arbetslivet och behovet att förtydliga begreppet tvångsarbete i lagstiftningen bedöms ingående i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den (RP 103/2014 rd, s. 33—38). Trots svårigheterna med gränsdragningen föreslår regeringen inga ändringar i begreppet tvångsarbete i bestämmelsen om människohandel.

Betänkande AjUB 5/2016 rd

På grund av den otydliga gränsen och vissa överlappningar mellan begreppen finns det enligt uppgift till utskottet risk för att människohandel och offer för människohandel eller tvångsarbete inte identifieras. En del av fallen av tvångsarbete enligt strafflagen blir behandlade som ockerliknande diskriminering i arbetslivet, exempelvis när de som är involverade i straffprocessen av en eller annan orsak inte har lyckats få ihop tillräcklig bevisning för att det handlar om människohandelsbrott eller när de inte haft kunskap att tillämpa rekvisitet för människohandel enligt strafflagen. Också gränsfall där människor utnyttjats på ett allvarligt sätt kan vara svåra att upptäcka, om offret inte har berövats sin frihet i så intensiv och betydande grad att man i straffprocessen har ansett att brottet uppfyller rekvisitet för människohandelsbrott. Utskottet understryker vikten av att tydliga tolkningsregler för att identifiera offer, utbildning för myndigheterna, gott myndighetsarbete och samarbete med andra aktörer, bland annat organisationer.

Den modell för att sätta i kraft protokollet och möjligheterna att identifiera offer spelar en roll för att offer som utnyttjats arbetsrelaterat ska få skydd, eftersom hjälpsystemet i Finland explicit är avsett för de som fallit offer för människohandel. Offret integreras i hjälpsystemet, om det på grund av omständigheterna bedöms att det kan handla om ett offer för ett människohandelsbrott och personen behöver hjälpinsatser. Personen utesluts dock ur systemet bland annat om det av beslutet om att avsluta förundersökningen framgår att det inte handlar om ett människohandelsbrott eller om åklagaren inte väcker åtal om människohandelsbrott. Det finns alltså en stark koppling mellan hjälpinsatser och straffprocess.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 3 vidta effektiva åtgärder för att identifiera, befria, skydda, återställa och rehabilitera alla offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete samt för att erbjuda andra former av hjälp och stöd.

Definitionen på tvångsarbete och ockerliknande diskriminering i arbetslivet å ena sidan och på tvångsarbete och obligatoriskt arbete enligt ILO går delvis in i varandra och medför gränsdragningsproblem. Följaktligen är det inte i alla hänseenden problemfritt och tydligt att sätta i kraft protokollet, påpekar utskottet. Tolkningsproblemen kan betyda att offren får sämre skydd än protokollet kräver. Det kan hända att offer för människohandel inte identifieras utan behandlas som något annat, exempelvis som offer för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Samtidigt kan offer för andra typer av arbetsrelaterat utnyttjande som liknar människohandel gå miste om det skydd som protokollet avser på grund av kopplingen till människohandelsbrott i hjälpsystemet. Det är både nödvändigt och viktigt att tillämpningsområdet för protokollet och begreppen, likaså deras innehåll, förtydligas, särskilt vad beträffar arbetsrelaterat utnyttjande som kan jämföras med människohandel, menar utskottet.

Utskottet förutsätter att regeringen följer upp om det förekommer fall av sådant tvångsarbete eller allvarligt arbetsrelaterat utnyttjande som liknar människohandel och där offren inte får skydd, eftersom brotten inte uppfyller rekvisitet för människohandelsbrott i straffrättsligt hänseende, och vid behov vidtar åtgärder. (*Utskottets förslag till uttalande*)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Betänkande AjUB 5/2016 rd

Riksdagen godkänner protokollet till konventionen i proposition RP 69/2016 rd till den del det ingår i Finlands behörighet.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 69/2016 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen följer upp om det förekommer fall av sådant tvångsarbete eller allvarligt arbetsrelaterat utnyttjande som liknar människohandel och där offren inte får skydd, eftersom brotten inte uppfyller rekvisitet för människohandelsbrott i straffrättsligt hänseende, och vid behov vidtar åtgärder.

Helsingfors 13.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Reijo Hongisto saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Juhana Vartiainen saml
medlem Antero Laukkanen kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Betänkande AjUB 5/2016 rd
Reservation

RESERVATION

Motivering

Vi i socialdemokratiska riksdagsgruppen anser det bra att protokollet ratificeras. Däremot anser vi att tillgången till det skydd för offer för arbetsrelaterat utnyttjande som liknar människohandel och som avses i artikel 3 måste säkerställas före ratificeringen.

Definitionen på tvångsarbete och ockerliknande diskriminering i arbetslivet å ena sidan och på tvångsarbete och obligatoriskt arbete enligt ILO å andra sidan går delvis in i varandra och medför gränsdragningsproblem. Följaktligen är det inte i alla hänseenden problemfritt och tydligt att sätta i kraft protokollet. Varje medlemsstat ska enligt artikel 3 vidta effektiva åtgärder för att identifiera, befria, skydda, återställa och rehabilitera alla offer för tvångsarbete eller obligatoriskt arbete samt för att erbjuda andra former av hjälp och stöd. Tolkningsproblemen och hjälpsystemets koppling till människohandel kan betyda att offren får sämre skydd än protokollet kräver. För att alla offer för tvångsarbete och obligatoriskt arbete ska få skydd anser vi att det nuvarande systemet för att hjälpa offer för människohandel måste utvidgas till offer för utnyttjande som kan jämföras med människohandel, innan protokollet godkänns slutgiltigt.

Vi förutsätter att det säkerställs att vår nationella lagstiftning uppfyller kraven i artikel 3 i protokollet, innan protokollet till konventionen om tvångsarbete och obligatoriskt arbete godkänns slutgiltigt (*Reservationens förslag till uttalande*).

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner förslaget till uttalande i reservationen i stället för utskottets förslag till uttalande. (Reservationens förslag till uttalande)

Reservationens förslag till uttalande

Vi förutsätter att det säkerställs att vår nationella lagstiftning uppfyller kraven i artikel 3 i protokollet, innan protokollet till konventionen om tvångsarbete och obligatoriskt arbete ratificeras slutgiltigt.

Helsingfors 13.10.2016

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