Muistio 25.5.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys (69/2016 vp) pakollista työtä koskevaan ILOn sopimukseen nro 29 liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä

Vastine
kuuleminen 26.5.2016

Asiantuntijakuulemisessa yhdenvertaisuusvaltuutettu, Joutsenon vastaanottokeskus sekä Rikosuhripäivystys ja Pro-tukipiste sekä HEUNI ovat tuoneet esille eräitä pakkotyön uhrien asemaan liittyviä puutteita. Ennen muuta ne ovat nostaneet esille kysymyksen pakkotyön käsitteestä, sen suhteesta toisaalta ihmiskaupparikoksiin ja toisaalta kiskonnantapaiseen työsyrjintään sekä näiden rikosten kohteeksi joutuneen uhrin suojelun.

Tähän liittyen asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille ongelma, että käytännössä osa pakkotyötapauksista tulee käsitellyksi ainoastaan kiskonnantapaisena työsyrjintänä, mikä heikentää uhrin suojelua ihmiskaupan uhrina, jos uhrit eivät näissä tapauksissa pääse ihmiskaupan uhrien suojelujärjestelmän piiriin.

Suomen rikoslaissa pakkotyön rangaistavuus on kytketty ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan kriminalisointeihin. Ihmiskaupan ja pakkotyön välistä suhdetta sekä mahdollista tarvetta selkeyttää lainsäädännössä pakkotyön käsitettä on arvioitu seikkaperäisesti hallituksen esityksessä (HE103/2014 vp), jossa muun muassa RL:n 25 luvun 3 §:n mukaista ihmiskaupan käsitettä ehdotettiin täsmennettäväksi (erityisesti HE:n sivut 32-38).

Mainitun hallituksen esityksen perusteluissa on täsmennetty pakkotyön käsitettä selostamalla ILOn asiaa koskevia tulkintoja sekä pakkotyön indikaattoreita. Hallituksen esityksen perustelujen yksityiskohtaisuudella pyrittiin ilmeisesti siihen että pakkotyön ja ihmiskaupan piirissä työskentelevillä viranomaisilla ja tuomioistuimilla olisi paremmat edellytykset tunnistaa pakkotyö ihmiskaupaksi sekä perustella myös tuomioissa sitä, miksi tietyssä yksittäistapauksessa ihmiskaupan tunnusmerkistöt täyttyvät. Erillisen pakkotyösäännöksen kirjaamista rikoslakiin pohdittiin, mutta muun muassa ILOn pakkotyö-käsitteen monisyisyyden vuoksi erillisen säännöksen kirjoittamista lakiin pidettiin vaikeana. Lisäksi sen pelättiin jopa johtavan siihen, että pakkotyön käsitettä tulkittaisiin nykyistä suppeammin. Myöskään kansallinen ihmiskaupparaportoija ei ollut suositellut lainsäädännön muutoksia pakkotyötä koskevan rangaistussäännöksen osalta.

Mainitun hallituksen esityksen perusteluissa todetaan ihmiskauppaan kuuluvan pakkotyön ja kiskonnantapaisen työsyrjinnän kriteereissä olevan tiettyjä yhtäläisyyksiä sekä viitataan kansallisen

ihmiskaupparaportoijan ja HEUNIn tutkimuksiin, joiden mukaan kiskonnantapaisena syrjintänä on käsitelty tapauksia, joissa on ollut ihmiskaupan piirteitä.

Saman hallituksen esityksen mukaan ihmiskauppaa ja kiskonnantapaista työsyrjintää koskevat säännökset eroavat toisistaan ennen muuta sen suhteen, minkälaiseen asemaan työntekijät säännöksen mukaan päätyvät. Ihmiskaupparangaistussäännöksen mukaan rikoksen seurauksena on muun muassa pakkotyö tai muut ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet. Kiskonnantapaisen työsyrjinnän osalta todetaan, että rikoksesta seuraa työntekijän asettaminen syrjinnän perusteella huomattavan epäedulliseen asemaan. Hallituksen esityksessä viitataan lisäksi siihen, että kiskonnantapaisessa työsyrjinnässä on tarkoitettu esimerkiksi palkan maksuun ja työaikojen noudattamiseen liittyviä kysymyksiä.

Tuossa hallituksen esityksessä pohdittiin edelleen tarvetta täsmentää pakkotyötä koskevaa säännöstä, mutta päädyttiin lopulta siihen, että oikeaa tulkintaa voidaan edesauttaa parhaiten kouluttamalla ja perehdyttämällä viranomaisia sekä ihmiskauppasäännöksiä soveltavia tahoja siihen kansainväliseen kehitykseen, jota pakkotyön käsitteen määrittelemisessä on viime vuosina tapahtunut.

Asiantuntijalausunnoissa tuotu huoli, että kaikki pakkotyörikoksen kohteeksi joutuneet henkilöt eivät käytännössä tule kohdelluiksi ihmiskaupan ja pakkotyön uhreina, vaan heidän osaltaan tunnistetaan ainoastaan kiskonnantapaisen syrjinnän tunnusmerkistö, on varamaan sinänsä aiheellinen. Samoin se, että tämä saattaa johtaa uhrin osalta heikompaan suojeluun.

Suomi on kuitenkin sitoutunut muidenkin kuin ihmiskaupparikosten eli muun muassa kiskonnantapaisen työsyrjinnän uhrien osalta uhrien aseman kehittämiseen myös EU-tason sääntelyn kautta. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista on saatettu Suomessa voimaan 1.3.2016 lainsäädäntömuutoksin (SK 10–19/2016 – EV 83/2015 vp - LaVM 4/2015 vp). Uhridirektiivin tarkoituksena on varmistaa, että rikoksen uhrit saavat asianmukaista tietoa, tarpeenmukaista tukea ja suojelua ja että he voivat osallistua rikosoikeudellisiin menettelyihin.

Direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät kansalliset lakimuutokset sisältyivät hallituksen esitykseen laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2015 vp). Täydennettäväksi tulivat muun muassa säännökset, jotka koskevat velvollisuutta ilmoittaa asianomistajalle hänen oikeuksistaan esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Esitutkintalakiin lisättiin velvollisuus ilmoittaa asianomistajalle mahdollisuudesta saada tukea ja suojelua. Säännös ja menettely asianomistajan henkilökohtaisesta arvioinnista ovat täysin uusia.

Uhrien tukipalveluja koskevien direktiivin artikloiden (8 ja 9 artiklat) täytäntöönpanoa tukevasta rikosuhrimaksusta on säädetty erikseen (SK 669-672/2015 - EV 347/2014 vp - LaVM 32/2014 vp - PeVL 61/2014 vp - HE 293/2014 vp). Näiden lakien voimaantulon ajankohta on edelleen auki. Uhrin oikeutta yleisiin tukipalveluihin on kuitenkin jo edistetty tänä vuonna vahvistamalla uhrien yleisiä tukipalveluita tarjoavan Rikosuhripäivystyksen valtionavustuksen määrää oikeusministeriön momentilta. Rikosuhripäivystyksen tukipalvelut on tarkoitettu kaikille rikoksen uhreille.

Pakkotyöpöytäkirjan 3 artiklassa edellytetyn uhrin suojelun voidaan arvioida täyttyvän avun ja tuen osalta ottaen huomioon kokonaisuutena sisäministeriön vastuulle kuuluvat ihmiskaupan uh-

rien tukipalvelut, oikeusministeriön vastuulle kuuluvat yleiset uhrien tukipalvelut sekä ne palvelut, jotka sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tuotetaan.

Hallitusneuvos Liisa Heinonen