Finnwatch ry:n lausunto
talousvaliokunnalle
9.2.2023

Asia: U 85/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla (KOM(2022) 453 lopullinen)

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kannasta Euroopan komission esitykseen asetuksesta pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla.

Kansainvälisen työjärjestö ILO:n tuoreimpien arvioiden[1] mukaan niin sanottu moderni orjuus on lisääntymässä, joten on selvää, että pakkotyön kitkemiseksi tarvitaan tehokkaita lisätoimia. Pakkotyötuotteiden markkinoilleasettamiskiellon kaltaiset instrumentit, jotka puuttuvat pakkotyöhön tuotteiden tuotannossa, ovat yksi tärkeä työkalu, jolla pakkotyöhön voidaan kitkeä. Komission esityksessä olemme erityisen tyytyväisiä asetuksen ehdotettuun laajaan soveltamisalaan, joka kattaa kaikki tuotteet niiden alkuperästä tai yrityksen koosta riippumatta. Myös valtioneuvoston kannassa ilmaistaan tukea asetuksen laajalle soveltamisalalle.

Komission luonnoksessa on kuitenkin vielä paljon parennettavaa, ja Suomen tulisi toimia neuvostossa aktiivisesti asetuksen vahvistamiseksi. Erityisen ongelmallisena pidämme sitä, että komission esityksessä työntekijöiden oikeuksien turvaaminen ei ole keskiössä. Tämä näkyy erityisesti siinä, että komission esityksen mukaan pakkotyötuotteiden markkinoilleasettamiskiellon kumoaminen ei edellytä pakkotyön korjaamista tai korvaamista sen uhreille. Valitettavasti myös valtioneuvosto omassa kannassaan sivuuttaa tältä osin työntekijöiden oikeudet. Toivomme, että talousvaliokunta omassa mietinnössään kiinnittää tähän huomiota.

Käymme alla läpi komission esitysluonnoksen keskeisimpiä puutteita:

1) Korjaavat toimenpiteet

Komission luonnokseen ei sisälly riittäviä säännöksiä sen varmistamiseksi, että pakkotyöstä aiheutuneet vahingot korjataan tai korvataan uhreille. Myös valtioneuvosto katsoo kannassaan, että pakkotyötuotteiden markkinoilleasettamiskieltoa koskeva asetus on täydentävää sääntelyä suhteessa muuhun substanssisääntelyyn ja valmisteilla olevaan muuhun sääntelyyn yritysten asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta. Yritysvastuudirektiivin säätäminen on kuitenkin kesken eikä ole laisinkaan varmaa, millaiseksi vahingonkorvausvastuu yritysvastuudirektiivissä lopulta muodostuu. Lisäksi yritysvastuudirektiivin soveltamisala on huomattavasti ehdotettua pakkotyötuotteiden markkinoilleasettamiskieltoa suppeampi. Näin ollen yritysvastuudirektiivi ei ole riittävä

[1] ILO, Forced labour, modern slavery and human trafficking, https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

peruste olla säätämättä korjaavista toimenpiteistä pakkotyötuotteiden markkinoilleasettamiskieltoa koskevassa asetuksessa.

Edellä mainituista seikoista johtuen komission esityksessä markkinoilleasettamiskiellon kumoamismenettelyä koskevaa artiklaa 6.6 tulee muuttaa siten, että kiellon kumoamisen edellytyksenä ovat todisteet pakkotyöstä aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta tai korvaamisesta uhreille. Tämä varmistaisi tehokkaasti paitsi sen, että pakkotyön toistuminen estetään, myös sen, että hyväksikäytetyt työntekijät voisivat esimerkiksi saada korvauksen maksamattomista palkoista tai laittomasti perityistä rekrytointiin liittyvistä maksuista.

2) Asianmukaisen huolellisuuden rooli

On sinällään myönteistä, että pakkotyöepäilyyn liitettyjen yritysten ihmisoikeuksia koskevan asianmukaisen huolellisuuden prosesseihin kiinnitetään viranomaistutkinnassa huomiota, sillä huolellisuusvelvoitteen noudattaminen on keino ehkäistä pakkotyön (toistumisen) riskiä. Huolellisuusvelvoitteen noudattaminen myös tukee pakkotyöstä aiheutuneiden haittojen korjaamista ja korvaamista uhreille.

Komission esityksen mukaan asianmukaisen huolellisuuden prosesseja tarkasteltaisiin kuitenkin ensi vaiheen tutkinnan yhteydessä, eli ennen kuin varsinaista tutkintaa on päätetty aloittaa. Tämä on ongelmallista, sillä ainoa seikka, jolla pitäisi olla merkitystä tutkinnan aloittamisesta päätettäessä on se, onko epäily mahdollisesta pakkotyöstä perusteltu. Pakkotyöepäilyn perustelujen arvioimisen kannalta yrityksen asianmukaisen huolellisuuden prosesseilla ei tule olla merkitystä. Vaikka yrityksen huolellisuusvelvoiteprosessit olisivat kunnossa, on silti mahdollista, että sen markkinoimien tuotteiden tuotannossa on käytetty pakkotyötä. Komission esityksen artiklaa 4 tulee näiltä osin muuttaa.

Yrityksen asianmukaisen huolellisuuden prosessit voidaan kuitenkin mielestämme edelleen ottaa huomioon varsinaisessa tutkinnassa sen arvioimiseksi, onko yritys ryhtynyt oikea-aikaisiin ja riittäviin (pakkotyön toistumista) ehkäiseviin, korjaaviin ja korvaaviin toimenpiteisiin. Huolellisuusvelvoiteprosessien huomioiminen ennen päätöstä mahdollisista sanktioista kannustaisi yrityksiä ryhtymään tehokkaisiin toimenpiteisiin.

Yrityksen toimenpiteiden oikea-aikaisuuden ja riittävyyden varmistaminen edellyttää muun muassa sitä, että toimivaltaiset viranomaiset ovat yhteydessä (potentiaalisten) vaikutusten kohteena oleviin henkilöihin tai heidän edustajiinsa tutkinnan aikana. Asetuksessa tulee ohjeistaa toimivaltaisia viranomaisia tähän. Ylipäätään on tärkeää, että asetukseen sisältyisi kriteereitä yritysten huolellisuusvelvoiteprosessien asianmukaisuuden ja riittävyyden arvioimiseksi (esim. artiklaan 23). Huolellisuusvelvoiteprosessien ja niiden arvioinnin tulisi perustua kansainvälisiin standardeihin eli YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskeviin ohjaaviin periaatteisiin ja niitä tukeviin OECD:n oppaisiin. Lisäksi asetuksessa tulisi selkeästi todeta, että keinot jotka on jo useaan kertaan todettu sellaisenaan riittämättömiksi (code of

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

conductit, sopimusehdot, auditoinnit ja sertifioinnit jne.) eivät mekanistisesti ole osoitus riittävästä ja asianmukaisesta huolellisuudesta.

3) Näyttökynnys ja sanktiot

Kuten valtioneuvosto omassa kannassaan, pidämme valitettavana, että komission esitykseen sisältyy vain yhdenlainen seuraamus: pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden markkinoilleasettamiskielto yhdistettynä tällaisten tuotteiden tuhoamiseen. Kuten valtioneuvosto, myös Finnwatch pitää tätä ekologisen kestävyyden näkökulmasta ongelmallisena. Yllä olemme esittäneet, että asetukseen lisättäisiin mahdollisuus välttyä sanktioilta ryhtymällä tehokkaisiin ehkäiseviin, korjaaviin ja korvaaviin toimenpiteisiin. Lisäksi kannustamme Suomea hakemaan tulevissa neuvoston neuvotteluissa tuotteiden tuhoamiselle vaihtoehtoisia, ekologisesti kestävämpiä mutta sääntelyn logiikkaa silti tukevia malleja.

Se, että pakkotyöllä osin tai kokonaan tuotetut tuotteet tuhotaan on järeä toimi, joka asettaa näyttökynnyksen korkealle. Korkea näyttökynnys tarkoittanee käytännössä myös pitkää tutkinta-aikaa. Tänä aikana tuotteita, joihin epäillään perustellusti liittyneen pakkotyötä, voidaan esimerkiksi markkinoida ja tuoda EU-markkinoille, tai ohjata EU-markkinoilta muualle. Tämä ei ole hyväksyttävä tilanne, ja vähentää myös sääntelyn tehokkuutta. Komission esityksen jatkotyöstössä voitaisiin harkita näyttökynnyksen alentamista, ja tuotteiden pidättämistä vapaasta kierrosta kunnes tutkinta on saatu päätökseen. Joka tapauksessa jos tutkinnan alaiset tuotteet lasketaan vapaaseen kiertoon, kyseisistä tuotteista saatu tulo tulee ulosmitata valtiolle jos tutkinnan lopputulos on, että niiden tuotannossa on käytetty pakkotyötä.

4) Tuotekohtaisen lähestymistavan ongelmat

Komission esityksessä sovelletaan tuotekohtaista lähestymistapaa, joka kattaa tuotteen koko tuotantoketjun[2]. Viranomaistutkinta kohdistetaan mahdollisimman lähelle sitä ketjun toimijaa (tuotantolaitos), missä pakkotyötä epäillään. Tuotekohtaista markkinoilleasettamiskieltoa ei kuitenkaan komission esityksen mukaan ole mahdollista laajentaa koskemaan kaikkia saman tuotantolaitoksen tuotteita. Myös valtioneuvosto katsoo kannassaan, ettei vastuun ulottumisesta muuhun kuin kyseessä oleviin pakkotyöllä valmistettuihin tuotteisiin ole tarkoituksenmukaista säätää tässä asetuksessa. Sekä komission esitys että valtioneuvoston kanta ovat tässä suhteessa irti todellisuudesta. Käytännössä harva tuotantolaitos tuottaa vain yhtä tuotetta, ja silloin kun tuotteita on useampia, tuotantolaitoksen työntekijät osallistuvat kaikkien niiden tuottamiseen, tai

[2] Komission esityksessä pakkotyöllä tuotetulla tuotteella tarkoitetaan “tuotetta, jossa pakkotyötä on käytetty kokonaan tai osittain missä tahansa sen louhinta-, korjuu-, tuotanto-, tai valmistusvaiheessa, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa.”

ainakaan työolot ja -ehdot eivät muutu tuotekohtaisesti. Näin ollen on ainoastaan viranomaisresurssien tuhlaamista, että tutkinta ja päätös markkinoilleasettamiskiellosta tulee tehdä tuotekohtaisesti ilman laajentamismahdollisuutta. Se myös asettaa samasta tuotantolaitoksesta eri tuotteita hankkivat yritykset eriarvoiseen asemaan.

Myös pakkotyön kitkemisen osalta olisi huomattavasti tehokkaampaa, jos markkinoilleasettamiskielto voitaisiin laajentaa koskemaan kaikkia kyseisen tuotantolaitoksen tuotteita.

5) Valtiollisten viranomaisten määräämään pakkotyöhön puuttuminen

Komission esitys ei myöskään sisällä keinoja puuttua tehokkaasti tietyiltä korkean riskin alueilta tuleviin pakkotyöllä tuotettuihin tuotteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sen avulla ei ole mahdollista puuttua tehokkaasti valtiollisten viranomaisten määräämään pakkotyöhön esimerkiksi Turkmenistanissa tai Kiinan uiguurialueilla. Asetusta olisikin muutettava siten, että se mahdollistaa markkinoilleasettamiskiellon tietyltä maantieteelliseltä alueelta tuleville tuotteille. Tällaista kieltoja on jo asetettu muun muassa Yhdysvalloissa[3]. Esimerkiksi tilanteissa, joissa EU on asettanut tietyille toimijoille pakkotyöhön liittyviä pakotteita EU:n maailmanlaajuisen ihmisoikeuspakotejärjestelmän mukaisesti, olisi luontevaa linjata kattavasta markkinoilleasettamiskiellosta samalta alueelta tuleville tuotteille. Tämä lisäisi myös asetuksen oikeusvarmuutta yritysten näkökulmasta. Lisäksi olisi perusteltua, että tuotaessa tuotteita alueilta, jotka komissio on tunnistanut korkean riskin alueiksi, sovellettaisiin käänteistä todistustaakkaa, eli viranomaisten sijaan yritysten tulisi pystyä osoittamaan, että tuotteet, joita ne ovat asettamassa markkinoille, ovat “pakkotyöstä vapaita”. Käänteinen todistustaakka tietyiltä alueilta tulevan maahantuonnin osalta on Yhdysvalloissa jo käytössä[4].

6) Tuotantoketjujen läpinäkyvyys

Pakkotyöllä tuotettujen tuotteiden kielto ja monet muut EU:ssa jo säädetyt tai tekeillä olevat samaan tematiikkaan liittyvät sääntelyinstrumentit (mm. metsäkatoasetus, konfliktimineraaliasetus, akkuasetus) nojaavat osittain sidosryhmien tekemiin ilmoituksiin viranomaisille mahdollisista huolellisuusvelvoitteiden laiminlyönneistä tai perustelluista huolista liittyen mahdollisiin ihmisoikeusloukkauksiin. Vaikka komission esitys pakkotyötuotteiden markkinoilleasettamiskiellosta velvoittaakin yritykset antamaan pyynnöstä tietoja toimitusketjuistaan toimivaltaisille viranomaisille, on tämä asetuksen tehokkaan toimeenpanon valvonnan kannalta riittämätöntä. Jotta esimerkiksi kansalaisjärjestöt voisivat täyttää eri sääntelyinstrumenteissa niille varatun monitorointiroolin,

[3] Ks. esim. Turkmenistan, Withhold Release Orders and Findings List, https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings
[4] Uyghur Forced Labor Prevention Act, https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/UFLPA

tarvitsevat ne tietoa yritysten toimitusketjuista. Yritykset kuitenkin vain harvoin julkaisevat tietoa tavarantoimittajistaan etenkään ensimmäistä porrasta pidemmälle. Toisin sanoen, pakkotyökielto ja sen kaltaiset sääntelyinstrumentit tarvitsevat tuekseen sääntelyä, joka velvoittaa yritykset kartoittamaan ja julkaisemaan tietoa niiden koko toimitusketjuista, sekä tullitietojen julkisuutta.

Myös tiedot toimijoista, joiden toimivaltaiset viranomaiset ovat tutkinnan päätteeksi katsoneet käyttävän pakkotyötä, tulee olla julkisia. Jos tiedot olisivat julkisia, auttaisi se myös yrityksiä (erityisesti pk-yrityksiä) arvioimaan pakkotyön riskiä niiden toimitusketjuissa.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org