

Asia: VN/29411/2025

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotesektorisääntelyn uudistamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tuotesektorilain uudistamiseksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki, joka koskee eräiden tuotteiden saattamista markkinoille sisämarkkinoiden hätätilan aikana. Esityksen tarkoituksena on antaa EU:n sisämarkkinoiden hätätilaa koskevan säädöspaketin asetuksen (EU) 2024/2748 ja direktiivin (EU) 2024/2749 edellyttämät kansalliset säännökset.

Säädöspaketin tarkoituksena on mahdollistaa soveltamisalaan kuuluvien olennaisten tuotteiden nopea ja turvallinen markkinoille saattaminen poikkeuksellisissa kriisitilanteissa. Euroopan unionin neuvosto voi asetuksen (EU) 2024/2747 (IMERA) nojalla komission ehdotuksesta ottaa käyttöön sisämarkkinoiden hätätilavaiheen ja nimetä tietyt tuotteet kriisin kannalta olennaisiksi tavaroiksi. IMERA-säädöspakettia aletaan soveltamaan 30.5.2026 alkaen, jolloin kansallisten säädösten olisi oltava voimassa.

Esitysluonnoksessa ehdotetun uuden lain tavoitteena on luoda poikkeusmenettelyjä, joiden avulla tuotteita voidaan saattaa markkinoille ilman tavanomaisia vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä, kunhan olennaiset turvallisuusvaatimukset täyttyvät. Laki sisältäisi säännökset merkinnästä ja jäljitettävyydestä, jotta poikkeusmenettelyin markkinoille saatetut tuotteet voidaan tunnistaa. Lisäksi lailla olisi tarkoitus tehostaa markkinavalvontaa ja tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Ilmoitetuille laitoksille asetettaisiin velvoitteita priorisoida kriittisiä tuotteita koskevat arviointipyynnöt ja ryhtyä kohtuullisiin toimiin kapasiteetin lisäämiseksi. Viranomaisille säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa myönnettyt poikkeusluvut ja korjaavat toimet ICSMS-järjestelmään sekä asettaa kriisin kannalta olennaisia tavaroita koskevat markkinavalvontatoimet etusijalle ja antaa keskinäistä virka-apua. Laissa säädettäisiin myös hallinnollisista pakkokeinoista uusien velvoitteiden, kuten merkintä- ja jäljitettävyyksivaatimusten osalta. Laki olisi horisontaalinen ja kattaisi kaikki tuoteryhmät, joihin EU:n sisämarkkinoiden hätätilaa koskeva tuotelainsäädäntö soveltuu, ilman että sektorilakeja avattaisiin sisällöllisesti. Eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annettuun lakiin lisättäisiin informatiivinen viittaus tähän lakiin.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa nimenomaisesti todetuilta osin. Toisin kuin esitysluonnoksen (s. 4) on todettu, esitysluonnosta ei ole lähetetty lausuntokierrokselle 5.2.2026, vaan 13.2.2026. Siten lausuntoaika on ollut alle kaksi viikkoa, sijoittuen osin loma-aikaan, eikä esitysluonnoksessa ole esitetty perusteluja kuulemisohjeesta poikkeamiselle (Kuulemisopas jakso 1.9 Lausuntoaika). Lausuntopyynnössä lyhyelle lausuntoajalle on esitetty perusteluna sisämarkkinoiden hätätilaa koskevan säädöspaketin säädösten soveltamisen alkaminen 30.5.2026. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että säädöspaketin säädökset ovat tulleet voimaan syksyllä 2024, joten esitysluonnoksen valmisteluun käytettävissä ollut aika ei ole ollut poikkeuksellisen lyhyt.

Ehdotettujen tiedonsaantia ja -luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota tarpeeseen tarkistaa esitysluonnoksessa ehdotettavien tiedonsaantia ja -luovutusta koskevien säännösten sisältö vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä sekä tarpeeseen täydentää niitä koskevia perusteluita.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen saa salassapitosäännösten estämättä antaa Euroopan unionin sääntelyn edellyttämiä tietoja Euroopan unionin toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyöhön osallistuville valtioille. Luovutettaessa henkilötietoja ulkomaille on noudatettava, mitä tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 12/2019 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/l, PeVL 62/2010 vp, s. 4/l ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/l).

Ehdotettu säännös on poikkeuksellisen väljä niin luovutettavan tietosisällön kuin tietoja luovuttavan tai saavan tahon osalta. Ehdotetun säännöksen tai sen lyhyiden perusteluiden nojalla ei ole selvää, mistä salassa pidettävistä tiedoista olisi kyse tai mitä henkilötietoja tiedot voisivat sisältää. Sääntämisperusteluissa (s. 19) on lyhyesti tuotu esiin, että tavaran turvallisuuden ja markkinoille saattamisen arviointiin liittyvien tietojen ei voitaisi katsoa olevan arkaluonteisia. Esitysluonnoksen sääntämisperusteluissa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta ja tuotu esiin edellä mainittu perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva lausuntokäytäntö, mutta ehdotettua tiedonluovutussäännöstä ei ole sidottu luovutettavien tietojen välttämättömyyteen (ks. myös Lainkirjoittajan opas jakso 12.4.6). Jatkovalmistelussa momenttiin tulisi myös lisätä tieto siitä, mitä

käyttötarkoitusta varten tiedot olisi oikeus saada, sillä tietojen välttämättömyyttä tulisi arvioida tuon tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 43).

Toimivaltainen viranomainen on määritelty 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä markkinavalvontaviranomaiseksi, jonka tehtäviin kuuluu markkinavalvonta kriisin kannalta olennaisiksi nimettyjen tavaroiden osalta. Tällaisia markkinavalvontaviranomaisia voisivat oletettavasti olla ainakin osin eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 4 §:ssä tarkoitetut viranomaiset, vaikka se ei käy ilmi ehdotetusta sääntelystä tai sen perusteluista. Esitysluonnoksessa ei ole juurikaan arvioitu sisämarkkinoiden hätätilaa koskevaan säädöspakettiin kuuluvan direktiivin tai suoraan sovellettavan asetuksen kansallista liikkumavaraa, joten on vaikea arvioida, mihin sääntelyyn perustuisi tarve luovuttaa tietoja Euroopan unionin toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyöhön osallistuville valtioille. Sisämarkkinoiden hätätilaa koskevassa säädöspaketissa näytetään vain velvoittavan jäsenvaltiot ilmoittamaan mm. myöntämistään luvista ja muiden jäsenvaltioiden myöntämien lupien hyväksymisestä muille jäsenvaltioille ja komissiolle. Säännökohtaisissa perusteluissa (s. 12) on tuotu esiin, että pykälässä säädettäisiin liiteasetuksessa ja -direktiivissä sekä muussa unionin sääntelyssä edellytetyllä tavalla tiedonvaihdon ja tietojen luovuttamisesta ja huomioitaisiin henkilö tietojen suoja. Perusteluista ei käy ilmi, mitä tämä muu unionin sääntely olisi ja miksi olisi välttämätöntä säätää tiedonluovutuksesta Euroopan unionin toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyöhön osallistuville valtioille. Jos on kyse markkinavalvonta-asetuksen (EU) 2019/1020 35 artiklassa säädetyistä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvästä tietojen luovuttamisesta, esitysluonnoksen perusteluista tulisi käydä ilmi, miksi tällainen luovuttaminen olisi tässä yhteydessä välttämätöntä ja sisältäisikö asetusta kansallista liikkumavaraa ehdotetun kansallisen viranomaisen tiedonluovutuksen mahdollistamiseksi. Esitysluonnoksessa ehdotetun säännöksen ja sen perusteluiden nojalla ei kuitenkaan ole selvää, onko tarkoitus, että joitain tietoja luovutettaisiin kolmansille maille ja mihin sääntelyyn se perustuisi. Ehdotetun säännöksen viittaus tietosuojalain (1050/2018) noudattamiseen luovutettaessa henkilötietoja ulkomaille jää irralliseksi, sillä tietosuojalaissa ei säädetä henkilötietojen luovuttamisesta ulkomaille. Sen sijaan EU:n yleisen tietosuojalain (EU) 2016/679 V luvussa säädetään henkilötietojen siirroista kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille. Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 30 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle, mutta tätä sääntelyä ja sen mahdollisesti edellyttämää täydentävää erityislainsäädäntöä ei ole huomioitu perusteluissa. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida huolellisesti sisämarkkinoiden hätätilaa koskevien säädösten kansallista liikkumavaraa ja täsmentää ehdotettua sääntelyä tarkentamalla, mitkä viranomaiset voivat luovuttaa tietoja, mistä tiedoista on kyse ja mille tahoille tietoja luovutettaisiin. Jos ehdotetun sääntelyn nojalla on tarkoitus siirtää henkilötietoja kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille, on jatkovalmistelussa vielä arvioitava, miten yleisen tietosuojalain asetusten edellytykset täyttyvät. Viittaus tietosuojalakiin tulee poistaa ehdotetusta säännöksestä.

Samalla ehdotetun 19.1 §:n suhde 1. lakiehdotuksen 17 §:ään, jossa säädetään toimivaltaisen viranomaisen tai markkinavalvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta, jää epäselväksi. Ehdotetun 17 §:n viittaus sekä markkinavalvontaviranomaiseen että toimivaltaiseen viranomaiseen vaikuttaa myös ongelmalliselta huomioden ehdotetun 5 §:n toimivaltaisen viranomaisen määritelmä. Ehdotetun 17 §:n perusteluista ei myöskään käy ilmi, mitä voisivat olla ne säännöksessä mainitut muut seikat, jotka ovat tarpeen unioninlaajuisen valvonnan ja tiedonvaihdon kannalta, jotka markkinavalvontaviranomaisen tulisi ilmoittaa EU:n ICSMS-järjestelmään.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan tässä laissa tarkoitetuilla viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tässä laissa säädetyn tehtävän

hoitamiseksi välttämättömiä tietoja toiselta viranomaiselta ja käyttää toisen viranomaisen hankkimia näytteitä tarpeellisiin tutkimuksiin. Henkilötietoja on oikeus saada vain, jos ne ovat valvonnan kannalta välttämättömiä. Pykälän 3 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen ja markkinavalvontaviranomainen saa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa valvontaa varten saatuja tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta, liikesalaisuudesta taikka henkilökohtaisista oloista tässä laissa tarkoitetuille toisille viranomaisille ja markkinavalvontaviranomaiselle niiden suorittaessa laissa säädettyä tehtävää sekä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaisille siten kuin sisämarkkinoiden hätätilaa ja markkinavalvontaa koskevassa Euroopan unionin sääntelyssä edellytetään.

Myös nämä säännökset vaikuttavat poikkeuksellisen väljiltä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä sääntelyn ulottumista lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisiin ja katsonut, että se laajentaa tiedonsaantioikeuden välttämättömyyskriteeristä huolimatta ongelmallisen laajaksi (PeVL 96/2022 vp, kappale 16). Esitysluonnoksen 19 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen (s. 12) mukaan ehdotetut säännökset vastaisivat markkinavalvontalaissa ja muussa kansallisessa sääntelyssä voimassa olevia tietojenvaihtoa ja luovuttamista koskevaa sääntelyä. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että vaikka ehdotetussa 3 momentissa lueteltu tietosisältö vastaa sinällään eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain 13 §:n tietosisältöä, esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tässä yhteydessä tarkoitettaisiin esimerkiksi yksilön henkilökohtaisista oloista saaduilla tiedoilla ja miksi on välttämätöntä säätää niiden luovuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa samalla, että nyt ehdotetut säännökset on myös muotoiltu huomattavasti väljemmin kuin eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain säännökset. Toisin kuin säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 19) on tuotu esiin, myöskään ehdotetussa 3 momentissa tietojen luovutusta ei ole sidottu niiden välttämättömyyteen jonkin käyttötarkoituksen kannalta. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotettavien tiedonsaantia ja -luovutusta koskevien säännösten sisältö tulisi jatkovalmistelussa tarkistaa vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioimalla välttämättömyyttä koskeva edellytys ja tietojen täsmällisempi käsittelytarkoitus sekä yksilöimällä tietoa saavat ja luovuttavat tahot täsmällisemmin 2 ja 3 momentissa. Myös tässä yhteydessä tulisi huomioida ehdotetun 5 §:n toimivaltaisen viranomaisen määritelmän vaikutus ehdotetun säännöksen sisältöön. Ei vaikuta myöskään tarpeelliselta viitata 3 momentissa erikseen julkisuuslakiin.

Samalla on syytä arvioida esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin sääntelyä 3 momentissa ehdotettavaan sääntelyyn ja sitä muodostuuko sääntely päällekkäiseksi. Vastaavasti sääntelyn päällekkäisyyttä tulisi arvioida 1 ja 3 momentin sekä 17 §:n osalta. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kaksinkertaista sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, se on katsonut, että kaksinkertainen sääntely johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia (PeVL 71/2014 vp, s. 3/l).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu ehdotettua sääntelyä perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa koskevan lausuntokäytännön osalta. Perusteluissa (s. 19) todetaan lyhyesti, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tässä tapauksessa lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/ 2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 7). Säännöskohtaisista

perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Esitysluonnoksen perusteluita tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Polojärvi Anu
Oikeusministeriö