

Asia: VN/18925/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista. Lailla täydennettäisiin EU:n asetusta pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta eikä lähtökohtaisesti edellytä kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen asettamisen ja seuraamuksista säätämisen lisäksi. Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto toimisi asetuksen tarkoittamana kansallisena toimivaltaisena viranomaisena. Lisäksi säädettäisiin asetuksen mukaisesti seuraamukset päätöksen noudattamatta jättämisestä ja eräistä muista valvontaan liittyvistä toimivaltuuksista asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin hallinnollista seuraamusmaksua koskevan ehdotuksen johdosta.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Tiedonsaanti- ja tiedonluovutus oikeudet

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin kansallisten viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta. Kyseisen lainkohdan 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Lupa- ja valvontavirastolla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä saada muilta viranomaisilta pakkotyöasetuksen ja tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot maksutta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että muihin viranomaisiin kuuluisi esimerkiksi vero- ja esitutkintaviranomaiset sekä Rajavartiolaitos (esitysluonnoksen s. 33). Ehdotetun 4 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan työsuojeluviranomaisella olisi velvollisuus luovuttaa pakkotyöasetuksen ja tämän lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävää hoitavalle yksikölle Lupa- ja valvontavirastossa.

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 on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 4/2021 vp, kohta 10). 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/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Oikeusministeriö nostaa esiin, että yllä selostettua perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä olisi syytä kuvailla säätämisyjärjestysperusteluissa ja ehdotettavaa sääntelyä tulisi myös arvioida tämän lausuntokäytännön valossa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen osalta oikeusministeriö nostaa esiin, että esimerkinomainen luettelo viranomaisista, joiden tietoihin Lupa- ja valvontavirastolla on tiedonsaantioikeus, ei välttämättä ole tarpeeksi täsmällinen ja yksilöity perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota lakiehdotuksen ja perusteluiden väliseen ristiriitaisuuteen: 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin ensimmäinen virke olisi sidottu välttämättömyyteen, kun taas perusteluiden sivuilla 33 käytetään kyseisestä säännöksestä puhuttaessa ilmaisua "olla tarpeen saada tietoja".

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin toisen virkkeen osalta taas oikeusministeriö esittää, tulisiko säännös sitoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tarpeellisen sijasta välttämättömyyteen. Tiedonsaantioikeuden sitomista välttämättömyyteen puoltaa erityisesti se, että siirrettäviin tietoihin voisi lain perustelujen mukaan mahdollisesti sisältyä arkaluonteisia henkilötietoja (esitysluonnoksen s. 36). Toisaalta oikeusministeriö nostaa esiin, että 4 §:n 1 momentin toinen virke on konditionaalissa, vaikka tarkoituksena olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan säätää työsuojeluviranomaiselle velvollisuus luovuttaa tietoja. Kyseinen virke olisi syytä myös muotoilla siten, että siitä ilmenisi säännöksen salassapitovelvollisuuden murtava vaikutus. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi ”salassapitosäännösten estämättä” -muotoilua käyttämällä. Ehdotetun sääntelyn ja perusteluiden perusteella jää myös epäselväksi, milloin työsuojeluviranomaiselle syntyisi velvoite luovuttaa tietoja.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan esityksen sisältöön liittyvä henkilötietojen suoja koskeva sääntely olisi pääosin peräisin muista oikeuslähteistä: pakkotyöasetuksesta ja sitä koskevasta myöhemmin julkaistavasta komission täytäntöönpanosäädöksestä sekä yleisestä tietosuojasetuksesta (EU) 2016/679. Esitysluonnoksessa viitataan pakkotyöasetukseen, jonka mukaan kaikkeen pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon nojalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksia (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/1725 (johdanto-osan 61). Komission täytäntöönpanosäädöksessä tullaan tarkentamaan henkilötietojen käsittelyä ja luottamuksellisuutta ICSMS-järjestelmässä. Pakkotyöasetuksen 5 artiklassa säädetään kansallisesta tietojenvaihdosta, jonka mahdollistamiseksi on nyt esityksen mukaan tarpeen säätää kansallisten viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta erikseen.

Vaikka säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön liittyen tietosuojasetuksen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan (esitysluonnoksen s. 37), ei esitysluonnoksessa ole sananmukaisesti tunnistettu sitä, että ehdotetulla viranomaisten tietojenvaihtoa koskevalla sääntelyllä (1. lakiehdotuksen 4 §) käytettäisiin tietosuojasetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa. Toisaalta perusteluissa mainitaan asianmukaisesti, että oikeus käsitellä henkilötietoja kansallisen lainsäädännön nojalla on arvioitu perustuvan tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan eli yleiseen etuun. Säätämisyjärjestysperusteluita tulisi kuitenkin täydentää selkeämmällä kuvauksella siitä, miten esityksessä käytetään tietosuojasetuksen 6 artiklan mahdollistamaa liikkumavaraa.

Kansallista erityissääntelyä voidaan antaa tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla muun muassa silloin, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi (tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, jotka koskevat esimerkiksi käsittelyn lainmukaisuutta ja käsiteltävien tietojen tyyppiä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Lisäksi 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännön on

täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Erityisesti perusteluissa tulisi kuvata ja arvioida tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen liikkumavaran käyttöä. Esitysluonnoksen säännöskohtaisia perusteluita tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että tiedot, jotka liittyvät tuotteiden taustalla oleviin työoloihin, saattavat sisältää myös arkaluonteisia tietoja (s. 36). Oikeusministeriö nostaa esiin, että arkaluonteisiin tietoihin kuuluvat myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaiset erityiset henkilötiedot. Erityisten henkilötietojen käsittely on kiellettyä, ellei kyseeseen tule 9 artiklan 2 kohdan mukainen poikkeus. Jatkovalmistelussa tulisi selventää, mikä 9 artiklan 2 kohdan mukaisista poikkeuksista soveltuu ehdotettuun käsittelyyn.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Meritähti Maisa
Oikeusministeriö