

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

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista. Lailla täydennettäisiin EU:n pakkotyöasetusta, joka kieltää talouden toimijoita saattamasta unionin markkinoille, asettamasta saataville unionin markkinoilla ja viemästä unionista pakkotyöllä valmistettuja tuotteita.

ETL pitää pakkotyön torjumista tärkeänä tavoitteena ja EU-tasoinen sääntely on perusteltu tapa puuttua globaaliin ongelmaan. Yhteiset pelisäännöt tukevat unionin sisämarkkinoiden toimintaa ja luovat yrityksille yhdenmukaisemmat toimintaedellytykset.

ETL pitää perusteltuna sitä, ettei pakkotyöasetus lähtökohtaisesti luo uusia yleisiä huolellisuusvelvoitteita yrityksille. Käytännössä sääntelyn vaikutukset ulottuvat kuitenkin merkittävästi yritysten toimitusketjujen hallintaan, riskien arviointiin sekä hankintaketjujen läpinäkyvyyden parantamiseen.

Toimivaltainen viranomainen

ETL pitää perusteltuna Lupa- ja valvontaviraston nimeämistä EU:n pakkotyöasetuksen tarkoittamaksi kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi. On kannatettavaa, että EU:n pakkotyöasetuksen sekä EU:n yritys vastuudirektiivin mukaisia valvontatehtäviä hoitaisi Suomessa keskitetysti sama tahon,

jolloin uudet valvontatehtävät eivät pirstaloidu kansallisesti monelle eri toimijalle. Tämä on myös selkeää yritysten asioinnin näkökulmasta.

On kuitenkin tunnistettava, että pakkotyön selvittäminen ja todentaminen ovat käytännössä erittäin vaativia viranomaistehtäviä. Tämän vuoksi viranomaisella tulee olla käytettävissään riittävät resurssit ja osaaminen tehtävän hoitamiseksi. Riskiperusteisen valvonnan tulee perustua ennakoitaviin ja yhdenmukaisiin kriteereihin sekä niiden johdonmukaiseen tulkintaan.

Vaikutukset yrityksille

Yrityksiin kohdistuu samanaikaisesti useita hankintaketjuihin ja asianmukaiseen huolellisuuteen liittyviä EU-säädöksiä, kuten metsäkatoasetus, yritys vastuudirektiivi ja pakkotyöasetus. Kokonaisuutena nämä lisäävät merkittävästi yritysten velvoitteita tiedonhankinnan, riskienhallinnan ja dokumentoinnin osalta. Lisäksi säädösten käytännön soveltaminen on usein riippuvaista Euroopan komission myöhemmin antamasta ohjeistuksesta, joiden valmistuminen saattaa venyä lähelle soveltamisen alkamista. Tämä vaikeuttaa merkittävästi sääntelyn ennakoitavuutta ja yritysten mahdollisuuksia valmistautua vaatimusten täyttämiseen.

Vaikka EU:n pakkotyöasetus ei luo uusia yleisiä huolellisuusvelvoitteita, käytännössä yritysten on lisättävä hankintaketjujen seurantaa, tiedonhankintaa sekä riskien arviointia. Lisäksi yritysten on varauduttava vastaamaan viranomaisten tietopyyntöihin ja mahdollisiin tutkintoihin sekä ylläpitämään aiempaa kattavampaa dokumentaatiota. Koska pakkotyö on ilmiönä poikkeuksellisen vaikeasti havaittava, hankintaketjuissa yleisesti käytettävät toimintatavat ja työkalut, kuten toimittajasitoumukset (Code of Conduct), itsearviointit ja auditoinnit, eivät välttämättä riitä tunnistamaan pakkotyötä tai sulkemaan sitä täysin pois. Yritykset joutuvat siksi kehittämään uusia toimintatapoja ja käyttämään lisäresursseja riskien arviointiin, selvittämiseen ja hallintaan. Lisäksi vaikutuksissa yrityksiin on huomioitava, että asetus koskee myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joilla on rajalliset resurssit sekä vaikutusmahdollisuudet hankintaketjuissa, mikä lisää niihin kohdistuvaa hallinnollista ja taloudellista taakkaa.

Huolellisuuden merkitys ja riskien hallinta

Elintarviketeollisuuden hankintaketjut ovat usein pitkiä ja kansainvälisiä ja yritysten mahdollisuudet saada tietoa hankintaketjun alkupäästä tai vaikuttaa siellä toimivien tahojen käytäntöihin ovat usein rajalliset. Koska pakkotyöasetuksen mukainen kielto ei kohdistu yrityksen omaan toimintaan vaan tuotteeseen, mahdollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia voi kohdistua myös yritykseen, joka ei ole itse osallistunut pakkotyöhön eikä ollut siitä tietoinen, vaikka kyseinen yritys olisi toiminut itse huolellisesti ja pyrkinyt aktiivisesti tunnistamaan ja hallitsemaan pakkotyön riskejä.

On epäselvää, mikä käytännön merkitys yritysten huolellisuudella, huolellisuudokumentaatilla ja pakkotyöhön liittyvien riskien ja vaikutusten tunnistamisella ja niihin puuttumisella on tutkintamenettelyssä ja seuraamuksia arvioitaessa. ETL katsoo, että yrityksen toteuttamilla toimilla tulee olla selvästi määritelty merkitys ja niiden tulee olla osa kokonaisarviota sekä tutkinnan käynnistämistä että sen etenemistä arvioitaessa. Yrityksiä tulee kannustaa aktiiviseen riskien tunnistamiseen ja avoimeen yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Tämä edellyttää, että huolellinen toiminta tunnistetaan myös osana viranomaismenettelyä.

ETL pitää tärkeänä, että tutkintamenettelyt ovat mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ja noudattavat riskiperusteista lähestymistapaa. Lisäksi viranomaisilla tulee olla käytössään keinoja arvioida epäilyjen uskottavuutta ennen varsinaisen tutkinnan käynnistämistä ja todenmukaisuuden tarkistamiseen tulisi pystyä ensivaiheessa soveltamaan jotain muuta keinoa kuin yrityksen omaa huolellisuusprosessin dokumentaatiota.

Seuraamukset

ETL pitää tärkeänä, että seuraamusjärjestelmä on yritysten näkökulmasta selkeä, ennakoitava ja oikeasuhtainen ja yrityksillä on tarpeeksi selkeä ennakkokäsitys niiden velvoitteista ja mahdollisista seuraamuksista. Päätöksentekoprosessin on oltava selkeä ja läpinäkyvä, ja päätettyjen seuraamusten osalta on oltava toimivat muutoksenhakumenettelyt.

Seuraamuksia arvioitaessa tulisi huomioida yrityksen tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet sekä sen toteuttamat toimenpiteet pakkotyöriskien tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi, lieventämiseksi ja poistamiseksi. Viranomaiskäytännöissä tulisi ensisijaisesti hyödyntää lievempiä keinoja ja selkeää toimenpidehierarkiaa ja antaa mahdollisuus korjaaviin toimenpiteisiin ennen kuin turvaudutaan vakaviimpiin seuraamuksiin. Huolellinen toiminta ja yhteistyö viranomaisten kanssa tulee ottaa huomioon ja katsoa yritysten hyväksi. Tavoitteena tulisi olla, että sääntely kannustaa aktiiviseen pakkotyöriskien hallintaan ja jatkuvaan parantamiseen.

Elintarviketeollisuudessa samasta tuotantoketjusta peräisin oleva raaka-aine voi päätyä useisiin erilaisiin tuotteisiin. Koska viranomaisten kieltopäätöksillä voi olla vaikutuksia myös yrityksiin, jotka eivät ole varsinaisen tutkinta- tai päätösprosessin osapuolia, mutta kuuluvat samojen tuotteiden tuotantoketjuun, olisi tärkeää täsmentää, miten tätä käsitettä tulkitaan käytännössä. Muutoin syntyy riski siitä, että samaan pakkotyötä käyttävään toimijaan kytkeytyviä yrityksiä kohdellaan eri tavoin sen perusteella, mihin tuotteeseen tutkinta tai kieltopäätös kohdistuu.

Lisäksi ETL huomauttaa, että seuraamusjärjestelmän kokonaisvaikutukset voivat johtaa merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin suhteessa yrityksen tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin ja omaan toimintaan, sillä yritys voi samanaikaisesti menettää tuotteisiin sitoutuneen pääoman tuotteiden markkinoilta poistamisen tai hävittämisen vuoksi sekä maksamaan seuraamusmaksun. Tuotteiden

hävittäminen on lisäksi ristiriidassa muiden keskeisten EU-säännösten tavoitteiden, kuten ruokahävikin vähentämisen, kanssa.

Aalto Laura
Elintarviketeollisuusliitto ry