

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

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla täydennetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/3015 pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (jäljempänä pakkotyöasetus).

Säätelyn valvontatehtävät ehdotetaan monialaiselle Lupa- ja valvontavirastolle (LVV).

Tehtävää on tarkoitus hoitaa yhdessä yritys vastuudirektiiviin perustuvan ja samanaikaisesti lausunnolla olevan esityksen laiksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusveloitteesta ja siihen liittyviksi laeiksi kanssa. Lausunnolla olevan esityksen mukaan tämän lain valvontaan osoitettaisiin 1,5 henkilötyövuotta ja yritys vastuudirektiiviin perustuvan lain valvontaan 2,5 henkilötyövuotta. Tehtävällä on kansallinen sekä kansainvälinen ulottuvuus, etenkin EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken. LVV:n olisi myös osallistuttava asetuksen 6 artiklan mukaisesti perustettavaan verkostoon. Komissio koordinoi verkoston työskentelyä. Verkostoon kuuluminen tuo mukanaan myös veloituksia. EU:n-tason päätösten vaikutuksia kansallisiin tehtäviin on lähes mahdotonta arvioida, mutta odotettavissa on tehtävänälaan uutta sitovaa ohjeistusta ja jäsenvaltioiden avustamista ja yhteistyötä lisäten tehtävän työläyttä ennakoitua suuremmaksi.

Tulliviranomaiselle säädettäisiin myös pakkotyöasetuksen mukaisia tehtäviä, jotka edellyttäisivät yhteistyötä LVV:n kanssa. Markkina- ja valvontaviranomaisten tehtävänä olisi yhdessä LVV:n kanssa huolehtia asetustenvastaisten tuotteiden poistaminen markkinoilta. Asetus kieltää saattamasta EU:n markkinoille, asettaa saataville tai viemästä pakkotyöllä valmistettuja tuotteita. Asetus koskee laajasti kaikentyyppisiä tuotteita tai sen tuotantovaiheita. Asetus koskee muun ohella myös etä- ja verkkomyyntiä. LVV:n olisi käytettävä komission ICSMS-järjestelmää valvonnan täytäntöönpanossa.

Lausunnossaan LVV ottaa kantaa erityisesti valvontatehtävään ja sen toimeenpanoon. Nyt lausunnolla olevat lakiesitykset ja yhteisesti hoidettavaksi ehdotetut tehtävät muodostavat poikkeuksellisen laajan kokonaisuuden ja edellyttävät tehtävää hoitavilta merkittävän laajaa oikeudellista osaamista. Lisäksi tehtävät vaativat muun muassa kauppatieteellistä ja erityisesti yritys vastuudirektiivin tehtävät luonnontieteellistä osaamista. Nyt kyseisen EU:n asetuksen tehtävät edellyttäisivät erityisesti, että henkilöstöllä on tarvittava pätevyys ja tietämys erityisesti ihmisoikeuksien, työntekijöiden oikeuksien, sukupuolten tasa-arvon, toimitusketjun hallinnan ja asianmukaisen huolellisuuden prosessien osalta. LVV:n käsityksen mukaan tehtäviin saattaisi tosiasiallisesti sisältyä arviomenettelyä esimerkiksi toimitusketjujen rakenteista, yritysten due diligence -menettelystä, kansainvälisiä auditointiraportteja, pakkotyö ja ihmisoikeusloukkauksia koskevan vaikeasti havaittavan näytön arviointia sekä korkean riskin maiden ja toimialojen tunnistamista.

Sellaisenaan tehtävä on vaikeasti toteutettavissa LVV:n nykyrakenteissa. Kotimaisten kielten lisäksi tehtävissä vaaditaan englannin kielen hyvää osaamista. Kansainväliset tehtävät saattavat edellyttää lisäksi käännös ja tulkkauspalvelun hyödyntämistä. Tehtävä vaatii uusien rakenteiden muodostamista LVV:ssä sekä tosiasiallisten resurssien turvaamista niin tehtävän alkaessa kuin ja myös pidemmällä aikavälillä jatkossa. Tehtävään sisältyisi viranomaisyhteistyön, matkustamisen ja IT-järjestelmien perustamisen, ylläpidon ja kehittämisen lisäksi esimerkiksi neuvontaa, oma-aloitteista valvontaa, ilmoitukseen perustuvaa valvonta-asioiden käsittelyä, valvontakäyntejä, seuraamusmaksuja tai muita hallinnollisia pakkotoimia sekä näihin liittyvien

muutoksenhakuprosessien käsittelyä. Asetuksen sääntely on tulkinnanvaraista ja väljää, mikä on omiaan lisäämään työläyttä.

Komissio tulee seuraamaan asetuksen noudattamisen valvontaa ja täytäntöönpanoa.

LVV:n näkemyksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä ei lähtökohtaisesti tulisi säätää valvontaviranomaiselle tehtäviä direktiivin minimivelvoitteita laajemmin tai hallinnollisesti raskaammin. LVV kiinnittää lausunnossaan huomiota etenkin edellä mainittuihin sekä valvonnan toteuttamisen edellytyksiin.

2 §:n mukaan LVV toimisi lain tarkoittama valvovana viranomaisena. Tehtävät olisi esityksen mukaan osoitettavissa LVV:n työjärjestyksen mukaan Elinkeinovalvonta ja oikeusturva -toimintayksikköön. LVV toteaa selkeyden vuoksi, että virastosta annetun lain (530/2025) 8 §:n perusteella pääjohtaja päättää työjärjestyksestä sekä määrää viraston organisaatiosta. Näin ollen tehtävät voidaan esitetystä poiketen virastossa järjestää osaksi tai kokonaan toisin. Viraston työjärjestys julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa Asetuksen 24 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi koordinoitava toimintaa tiiviisti kansallisten työsuojeluviranomaisten ja oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten kanssa, mukaan lukien ihmiskaupan torjumisesta vastaavat viranomaiset, jottei vaaranneta tällaisten viranomaisten tekemiä tutkimuksia.

LVV:n työsuojeluviranomainen, työsuojeluosasto, on kannanotossaan todennut kuten esityksestä ilmenee, että työsuojeluviranomaisella on mahdollisuudet tehdä omakohtaisia havaintoja työsuojeluvalvonnassa. Näitä tietoja voidaan käyttää tukena nyt kyseessä olevissa viranomaisen tehtävissä. Yhteistyön osalta tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota työsuojeluviranomaisen riippumattomaan ja itsenäiseen asemaan.

Työsuojeluviranomainen tekee itsenäisesti päätökset sekä valvonnan kohdentamisesta että yksittäisistä valvontaratkaisuista. Toimintayksikön tai muun toimivaltaisen viranomaisen koordinaatio ei siten voi eikä saa vaikuttaa työsuojeluviranomaisen toiminnan sisältöön.

LVV:n työsuojeluviranomainen on kiinnittänyt huomiota ehdotetun lain 4 §:n tietojen luovuttamisen velvollisuuteen sekä tähän liittyvään täsmällisyyteen. LVV katsoo, että

esityksen perusteluissa on tarpeen täsmentää työsuojeluviranomaisen velvoitetta oma-aloitteiseen tietojen toimittamiseen yritysvastuulainsäädännön valvonnan toimeenpanon yhteydessä tai toteuttamiseksi.

Tehtävä edellyttäisi merkittävää, oma-aloitteista ja joustavaa poikkihallinnollista työtä viranomaisten kesken, joka tulisi lainsäädännössä turvata. ICSMS-täytäntöönpanoasetus (EU) 2026/903 tätä toisaalta myös edellyttää.

7 §:n perustelujen mukaan tietyissä epäselvissä tilanteissa jäsenvaltioiden toimivaltaisen viranomaisten päätettäväksi jää mikä taho ottaa vastuun hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä. Näissä tilanteissa esimerkiksi korostuu asetuksen väljyys ja jäsenvaltioiden yhteistyön tarve. Kuvatun määräyksen osalta tulisi LVV:n käsityksen mukaan muodostettavaksi jäsenvaltioiden kesken muodollinen prosessi toimivaltaisen viranomaisen määrittämiseksi.

9 §:ssä esitetään riippumattomasta kolmihenkisestä seuraamuskollegiosta seuraamusmaksun määräämiseksi. Menettelyä voidaan pitää tavanomaisesta viranomaistoiminnasta poikkeavana ja hallinnollisesti varsin raskaana menettelynä siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytänteissään tällaisen katsonut aiheelliseksi tilanteissa, joissa seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara.

LVV:n käsityksen mukaan seuraamuskollegion tulisi olla hyvin perehtynyt tehtävässä sovellettavaan sääntelyyn. Kyseinen seikka voisi olla tarkoituksen mukaista ilmetä perusteluissa, mikäli jäljemmästä ei muuta johdu.

Seuraamuskollegio ei osallistuisi asian selvitystyöhön ja esittelyyn. Päätökset ratkaistaisiin esittelystä. LVV toteaa, että tehtävään osoitetut resurssit eivät mahdollista kuvatun seuraamuskollegion perustamista ja ylläpitämistä. Tehtävän luonne ja laatu, esimerkiksi laajat ja pitkäkestoiset valvonnan selvitysvaiheet sitovat helposti useamman virkamiehen tehtävään sama koskee mahdollisia tarkastuskäyntejä, jotka työturvallisuus- ja oikeusturvasyistä suoritetaan tyypillisesti vähintään parityönä. Tässä yhteydessä tulisi myös huomioida sijaisjärjestelyt ja muut poissaolotilanteet.

LVV pyytää TEM:tä harkitsemaan säännöksen poistoa asetuksesta poikkeavana velvoitteena. Mikäli säädöstä ei ole perustuslaillisista syistä mahdollista poistaa, tulisi

tehtävät resursoida lain edellyttämälle tasolle.

Lisäksi LVV ehdottaa, että seuraamusmaksu yhteen miljoonaan euroon asti etenisivät LVV:n työjärjestyksen mukaan. Ehdotus vastaa suuruusluokaltaan mitä aikaisemmassa valvontaviranomaisessa on työjärjestyksen puitteissa määräyksen tehosteeksi uhkasakkona asetettu. Yli 500 000 euron seuraamusmaksuja on myös aikaisemman valvontaviranomaisen toimesta määrätty maksettavaksi. LVV:n työjärjestyksen tai sen nojalla annettujen liitteiden mukaisesti merkittävimmät päätökset ratkaistaan johtoportaassa ylempänä.

LVV kiinnittää myös huomiota siihen, että viranomaisen seuraamuspäätöksistä on valitusoikeus. Viraston päätökseen tyytymätön voi saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Lupa- ja valvontavirasto pyytää kunnioittavasti Työ- ja elinkeinoministeriötä huomioimaan edellä mainittuja tarkennuksia ja lisäyksiä valvontaviranomaisen valvontatehtävistä suoriutumiseksi.

Lupa- ja valvontaviraston pitää selvänä, että tehtävään arvioidut resurssit, neljä henkilötyövuotta, eivät riitä uusista tehtäväkokonaisuuksista suoriutumiseksi asetuksen edellyttämällä tavalla. Lainsäädännön voimaantuloa edeltäviin valmisteleviin tehtäviin voivat osoitetut resurssit olla riittävät toiminnan käynnistämiseksi. Valvontatehtävän asianmukaiseen hoitoon ja resursointiin tulee LVV:n alustavan arvion mukaan asetteittain varautua resursoimaan ainakin 10 henkilötyövuoden verran yhdessä yritys vastuudirektiivin perusteella suoritettavan valvonnan kanssa. Tämä oli lainsäädäntöä valmistellessa myös sitä valmistelleen TEM:n alkuperäinen ehdotus. Edellä kuvattu tulisi myös ilmetä LVV:a koskevassa vaikutusarvioinnissa.

Tehtävät sisältävät varsin merkittävää julkisen vallan käyttöä ja lisäksi valvontatehtävä on haasteellinen muun muassa laajuutensa ja tehtävän kansainvälisen luonteen vuoksi.

Tehtäviin on odotettavissa lisää normeja ja muita sitovia määräyksiä. Yhteistyö kansallisesti sekä kansainvälisesti tulee olemaan huomattavaa ja resursseja sitovaa. LVV toteaa, että tehtävän edellyttämää varsin laajaa tosiasiallista osaamista eri tieteenaloilta ei

ole mahdollista toteuttaa hyvin rajallisella henkilöstömäärällä.

LVV haluaa lisäksi kiinnittää huomioita IT-järjestelmien kehittämisen resursointiin.

Toiminnan resursoinnissa on huomioitu IT-järjestelmien kehittäminen

käynnistysvaiheessa. Pidemmän aikavälin ja jatkuvaan IT-järjestelmien kehittämisen tarpeeseen tulee myös resursoinnissa varautua.

Lupa- ja valvontaviraston hyväksytty ja allekirjoitettu lausunto on toimitettu TEM:n kirjaamoon.

Lausuntopalvelun kautta annettu lausunto sisältää keskeisimmät kohdat TEM:n kirjaamoon toimitetusta lausunnosta.

Dahl Kristian
Lupa- ja valvontavirasto