

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Työ- ja tasa-arvo-osasto / Säädosyksikkö

15.3.2021

VN/13192/2019
STM033:00/2020

LAUSUNTOYHTEENVETO

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖSUOJELUN VALVONNASTA JA TYÖPAIKAN TYÖSUOJELUYHTEISTOIMINNASTA ANNETUN LAIN, ERÄIDEN TEKNISTEN LAITTEIDEN VAATIMUSTENMUKAISUUDESTA ANNETUN LAIN SEKÄ TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN 13 §:N MUUTTAMISESTA

1 Johdanto

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia (44/2006, jälj. *valvontalaki*) ja eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annettua lakia (1016, jälj. *laitelaki*). Lakeihin tehtäisiin ne välttämättömät muutokset, jotka aiheutuvat markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018).

Euroopan parlamentin ja neuvoston markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta antaman asetuksen EU (2019/1020) (jälj. *markkinavalvonta-asetus*) toimeenpano edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään muun muassa markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksista sekä talouden toimijoihin kohdistettavista seuraamuksista. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet pykälät koskien uusia viranomaisen toimivaltuuksia. Lisäksi eräiden teknisten laitteiden valvonnasta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat viittaukset markkinavalvontaa ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevaan asetukseen sekä asetuksesta johtuvat muutokset seuraamuksia koskevaan sääntelyyn.

EU-asetuksen edellyttämien muutosten lisäksi valvontalakiin esitetään tehtäväksi eräitä muita tarkennuksia. Esityksellä laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen velvollisuutta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Tämän lisäksi työsuojeluviranomaisella olisi jatkossa toimivalta tehdä ilmoitus poliisille tapauksista, joiden osalta viranomaisen on havainnut työntekijän terveyttä tai turvallisuutta työpaikalla koskevien EU:n kemikaaliturvallisuuksäännösten vastaista menettelyä.

Esityksellä laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja toisilta viranomaisilta työolosuhteiden valvontaa varten. Tämän lisäksi tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutos yhdenmukaisesti valvontalain sääntelyn kanssa. Lakien muutosten myötä tulorekisterin tietoja olisi mahdollista hyödyntää myös työolosuhdevalvonnassa. Nykyisellään valtioneuvoston asetuksen tasolla oleva sääntely asbestipurkutyöstä työsuojeluviranomaiselle tehtävän ennakoilmoituksen sisällöstä ehdotetaan osittain siirrettäväksi lain tasolle. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksenhakua koskeviin säännöksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin liittyvät muutokset.

Lausuntopyyntö toimitettiin suomeksi ja ruotsiksi. Myös muut toimijat kuin lausuntopyynnön jake-lussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa. Lausuntoaika oli 22.1.-3.3.2021, ja lausuntonsa antoi yhteensä 15 tahoa. Lausunnot pyydettiin ensisijaisesti lausuntopalvelu.fi –palvelun kautta.

Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta Internet-osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM033:00/2020>.

Tahot, joilta pyydettiin lausunto

(Jos kyseinen taho on antanut lausunnon, nimen jälkeen on rasti)

Akava ry

Elinkeinoelämän keskusjärjestö ry x

Etelä-Suomen aluehallintovirasto/työsuojelun vastuualue x

Itä-Suomen aluehallintovirasto/työsuojelun vastuualue x

Kaupan liitto ry
 KT Kuntatyöntajat x
 Liikenne- ja viestintäministeriö x
 Liikenne- ja viestintävirasto Traficom
 Lounais-Suomen aluehallintovirasto/työsuojelun vastuualue x
 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto/työsuojelun vastuualue x
 Oikeusministeriö x
 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto/työsuojelun vastuualue x
 Sisäministeriö x
 STTK ry x
 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry x
 Suomen Huolinta- ja logistiikkaliitto ry x
 Suomen Yrittäjät ry x
 Teknisen Kaupan Liitto ry
 Teknologiaeollisuus ry
 Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry x
 Tietosuojavaltuutettu
 Työ- ja elinkeinoministeriö x
 Valtiovarainministeriö x
 Verohallinto x
 Yhdenvertaisuusvaltuutettu x

HUOM! Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet toimittivat yhteistyössä laaditun yhteisen lausuntonsa.

2 Tiivistelmä

Sisäministeriö pitää tehtyjä ehdotuksia kokonaisuudessaan kannatettavina. **Verohallinto** totesi lausunnossaan, että sillä ei ole huomautettavaa lakiluonnoksen johdosta ja toi esille, että tiedonsaantia työolosuhdevalvontaa varten on valmisteltu yhteistyössä Verohallinnon Tulorekisteriyksikön kanssa. **KT Kuntatyöntäjillä** ei ollut huomautettavaa esitysluonnoksen sisältöön. **Työ ja elinkeinoministeriöllä** ei ollut sisällöllistä huomauttamista esitykseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toi lausunnossaan esille markkinavalvonta-asetukseen ja sen täytäntöönpanoon liittyvän ministeriöiden välisen koordinaatioyhteistyön sekä painotti kansallisen markkinavalvontasääntelyn yhdenmukaistamisen tavoitetta. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö totesi pitävänsä markkinavalvontaa koskevien säännösten sisällön yhdenmukaisuutta esimerkiksi viranomaisten toimivaltuuksia koskien tavoiteltavana niin pitkälle kuin se tuotesektorin erityispiirteet huomioiden on mahdollista.

Valtiovarainministeriöllä ja **STTK ry:llä** ei ollut esitysluonnoksesta lausuttavaa. **Suomen Huolinta- ja logistiikkaliitolla** ei ollut erityistä huomautettavaa lausuntopyyntöön ja esitysluonnokseen.

Työsuojelun vastuualueiden (jälj. työsuojeluviranomainen) mukaan markkinavalvonta-asetuksen johdosta esitetyt kansalliset muutokset ovat sinänsä kannatettavia, vaikkakin ne ovat harvoin sovellettavaksi tulevia ja viimesijaisia toimia. Työsuojeluviranomainen piti valvontalakiin ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti tarpeellisina, mutta nosti esille täsmennystä edellyttäviä seikkoja. Näitä käydään tarkemmin läpi kappaleessa 3 (*Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset*).

Työmarkkinoiden osapuolia edustavat lausujatahot pitivät ehdotuksia lähtökohtaisesti perusteltuina. *Elinkeinoelämän keskusjärjestö ry* (jälj. EK) esitti lausunnossaan kuitenkin näkemyksensä tulorekisteristä työolosuhdevalvontaa varten hankittavien tietojen käyttökohteiden tarkoituksenmukaisuudesta.

3 Lausunnonantajien keskeisimmät näkemykset

4.1 Markkina- ja valvontaviranomaisten uudet toimivaltuudet

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valvontalakiin ehdotetussa uudessa 19 b §:ssä ministeriö (STM) voisi määrätä palveluntarjoajan poistamaan tekniseen laitteeseen viittavaa sisältöä verkkorajapinnalta (esimerkiksi verkkosivustolta tai mobiilisovelluksesta) tai antamaan loppukäyttäjälle selkeän varoituksen verkkorajapintaan pääsyn yhteydessä (ehdotettu 1 momentti). Jos määräystä ei noudatettaisi, ministeriö voisi määrätä palveluntarjoajan estämään tai rajoittamaan pääsyä verkkorajapintaan taikka poistamaan verkkorajapinnan tai määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä tai merkitsemään verkkotunnuksen ministeriön nimiin (ehdotettu 2 momentti). Palveluntarjoajilla tarkoitetaan esitysluonnoksen mukaan hosting-, internet- ja alustapalveluntarjoajia sekä teleyrityksiä tai muuten tiedon julkaisusta, välittämisestä tai sen verkossa esilläolosta vastaavia toimijoita. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan verkkotunnuksiin liittyvä uusi toimivaltuussäännös perustuu markkina- ja valvontalain 14 artiklan 4 kohdan k alakohdan ja vain verkkotunnuksen merkitseminen ministeriön nimiin olisi kansallinen lisä markkina- ja valvontalain 14 artiklan 4 kohdan k-alakohdassa on luokiteltu valtuuksia toimenpiteistä liittyen verkkorajapintaan. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa tulisi selventää valittua linjausta sisällyttää toimivaltuuksiin myös verkkotunnuksen poistamista koskeva toimivaltuus.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esityksestä ei käy ilmi, millaisissa tilanteissa ehdotetun säännöksen 1 tai 2 momentissa tarkoitettua määräystä voisi kohdistaa tietoa välittävään teleyritykseen. Tämä on merkityksellistä, koska teleyritys ei lähtökohtaisesti pysty poistamaan esimerkiksi internet-sivulta yksittäistä tietosisältöä, vaan ainoastaan estämään pääsyn koko sivustolle. Tämän voidaan katsoa olevan sekä internetin käytettävyyden että perustuslaissa turvatun sananvapauden näkökulmasta huomattavasti pidemmälle menevämpi rajoitus kuin yksittäisen lainvastaisen tietosisällön poistaminen sivustolta. Esimerkiksi tilanne, jossa lainvastainen sisältö muodostaisi vain pienen osan verkkosivun tai sovelluksen muutoin laillisesta sisällöstä, voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen sekä määräyksen kohteena olevan palvelun että sananvapauden näkökulmasta. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esitystä tulisi tältä osin täsmentää ja asiaa tulisi käsitellä myös säätämisyjärjestysperusteluissa. Lisäksi vaikutustenarviointia koskevassa osiossa olisi syytä avata sääntelyn vaikutuksia teleyrityksille ja muille pykälässä tarkoitetuille palveluntarjoajille.

Oikeusministeriö tuo esille, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan ilmi, että verkkorajapintoihin kohdistuvat toimivaltuudet on markkina- ja valvontalain 14 artiklan 4 kohdan k-alakohdassa määritelty viimesijaiseksi keinoksi tilanteessa, jossa vakavan vahingon välttämiseksi ei ole käytettävissä muita tehokkaita keinoja (s. 24). Toimivaltuutta voitaisiin käyttää vain, jos on se välttämätöntä vakavan riskin poistamiseksi. Perusteluissa todetaan vakavan riskin osalta, että vakavan riskin aiheuttavana tuotteena voitaisiin pitää esimerkiksi sellaista teknistä laitetta, jonka käyttämisestä voisi aiheutua loppukäyttäjän vakava vammautuminen tai jopa kuolema (s. 24). Oikeusministeriö pitää oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta tärkeänä, että toimivaltuuden käyttö on viimesijainen ja rajattu edellä mainituin tavoin välttämättömyyteen vakavasta riskistä henkilöiden terveydelle, turvallisuudelle tai

omaisuudelle. Lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että toimivaltuuksien käyttö on porrastettu siten, että ankarampia 2 momentissa mainittuja toimivaltuuksia voidaan käyttää vasta 1 momentin toimivaltuuksien jälkeen. Tämän on oikeusministeriön mukaan todettu selkeästi myös perusteluissa.

Esityksessä käsitellyn verkkorajapintoihin kohdistuviin toimivaltuuksiin liittyvän kansallisen liikkumavaran käytön osalta oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan unionin oikeuden jättäessä liikkumavaraa on liikkumavaraa käytettäessä otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Mahdollisesta kansallisen liikkumavaran alasta on syytä tehdä selkoa erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta on siten toistuvasti kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen selostamiseen (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 31/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

EK viittaa valvontalain 19 b §:ään ehdotettuun markkinavalvonta-asetuksen edellyttämän vähimmäistason ylittävään muutokseen, jonka mukaan ministeriön olisi mahdollista määrätä verkkotunnus merkittäväksi viranomaisen nimiin, ja toteaa, että vaikka muutos olisi ns. kansallinen lisäys asetuksen minimitasoon, sitä voidaan pitää asiallisena ottaen huomioon toiminnan tavoite sekä se, että toimivaltuus olisi viimesijainen ja sitä voitaisiin käyttää vain vakavan riskin poistamiseksi. Lisäksi EK toteaa, että ottaen huomioon toiminnan tavoite, ehdotettua uutta pykälää, joka koskisi oikeutta hankkia teknisiä laitteita valehenkilöllisyyttä käyttäen, voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Koska esitys ei koske oikeutta käyttää vääriä asiakirjoja, kuten luottokorttia, oikeus käytännössä tarkoittaisi esityksen mukaan lähinnä kyseistä tarkoitusta varten luodun sähköpostitilin käyttämistä.

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry (jäljempänä *FiCom*) toteaa, että kaikki ehdotetun valvontalain 19 b §:n toimet kohdistuvat ehdotuksen mukaan kuitenkin yksilöimättömään palveluntarjoajaan, jolla tarkoitetaan säännöksessä hosting-, internet- ja alustapalveluntarjoajia sekä teleyrityksiä tai muuten tiedon julkaisusta, välittämisestä tai sen verkossa esilläolosta vastaavia toimijoita. FiCom huomauttaa, että kaikkien näiden toimijoiden ei ole teknisesti mahdollista toteuttaa 1 momentin mukaisia toimenpiteitä, joten muotoilu on liian lavea. Esityksessä tulee edes esimerkin tasolla tarkentaa, mihin palveluntarjoajiin toisaalta 1 momentin mukaiset lievemmat toimivaltuudet ja toisaalta 2 momentin mukaiset rajoittavammat toimivaltuudet tulisi ensisijaisesti kohdistaa.

FiCom toteaa, ettei esitysluonnoksesta käy riittävän selvästi ilmi, että esimerkiksi teleyritykset eivät voi teknisesti poistaa sivustolta yksittäistä sisältöä tai esittää loppukäyttäjille suunnattua varoitusta, vaan 1 momentin mukaiset toimivaltuudet tulisi kohdistaa esimerkiksi alustapalveluntarjoajiin tai sisällön lähteelle. Velvoite loppukäyttäjälle annettavasta varoituksesta soveltuu lähinnä varsinaiseen palveluntarjoajaan joko sen palvelinjärjestelmässä tai loppukäyttäjän sovelluksessa. FiComilla ja sen jäsenyrityksillä ei ole tiedossaan teknisiä menetelmiä, joilla pelkässä välittäjän roolissa oleva teleyritys internet-yhteyspalvelun tarjoajana voisi kohdistaa yksittäisille käyttäjille varoitusviestejä ilman, että sillä aiheutettaisiin merkittävää ja toimenpiteestä saatavaan hyötyyn nähden kohtuutonta haittaa kaikelle välitettävälle liikenteelle. Siten välittäjän roolissa toimivaan teleyritykseen ei tulisi kohdistaa määräyksiä varoitusviestin antamisesta loppukäyttäjille. Mikäli viimesijaisena keinona on se, että pääsyä verkkosisältöön halutaan rajoittaa kohdistamalla pakkokeino välittäjänä toimivaan teleyritykseen, on vaaditut nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta poistava DNS-esto FiComin mukaan suositeltavin menetelmä.

Lisäksi FiCom huomauttaa, että vastuu virheellisistä estoista täytyy olla niiden määrääjällä, ei niiden toteuttajalla. Operaattori ei saa joutua tilanteeseen, jossa sen on tulkittava päätöstä tai otettava kantaa toimien järkevyyteen, vaan suodattamista vaativan viranomaisen tai viime kädessä tuomioistuimen on tehtävä vaikutusarviointi ja pidettävä huolta siitä, että suodattamismääräys on teknisesti pätevä.

FiCom toteaa, että markkinavalvonta-asetus jättää jäsenmaille liikkumavaraa sen suhteen, käyttääkö verkkorajapintoihin liittyviä toimivaltuuksia valvontaviranomainen vai esimerkiksi tuomioistuin viranomaisen hakemuksesta. Nopean reagointimahdollisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan valvontaviranomaisen päättävän toimivaltuuden käytöstä. Ministeriön olisi ehdotuksen mukaan ennen päätöksen antamista varattava päätöksen saajalle tilaisuus tulla kuulluksi, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Kuitenkin tilanteessa, jossa jo teknisen laitteen valmistaja, maahantuoja tai myyjä taikka muu, joka on luovuttanut teknisen laitteen markkinoille tai käyttöön, on kieltäytynyt noudattamasta ministeriön valvontalain 18 – 19 a §:ien nojalla antamia määräyksiä, kuten luovuttamiskieltoa tai takaisinvelvoitetta, palveluntarjoajiin kohdistuvan määräyksen tai määräysten ei voida ajallisesti katsoa olevan niin kiireellisiä, etteikö päätöksen saajalle voisi varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Ennen esimerkiksi teleyrityksiin kohdistuvien 2 momentin mukaisiin ankarampiin toimivaltuuksiin turvautumista ministeriön on joka tapauksessa ensin käytettävä muihin palveluntarjoajiin kohdistuvia 1 momentin mukaisia toimivaltuuksia ja harkittava, onko ankaramman toimivaltuuden käyttö tapauksessa ylipäättään välttämätöntä. Muihin toimijoihin kohdistuvien määräysten harkitseminen ja täytäntöönpano ei voi olla perusteena jättää kuuleminen 2 momentin toimivaltuuksien osalta toimittamatta asian kiireellisyyteen vedoten. Kuulemisvelvollisuutta korostaa se, ettei sähkökauppadirektiivissä säännellyn välittäjän vastuuvapauden kumoavaa, teleyritykseen kohdistuvaan pakkokeinoon kohdistu tuomioistuinkontrollia.

Lisäksi FiCom katsoo, että kuten esitysluonnoksessakin on todettu, olennaisena sekä sanan- sekä elinkeinovapauteen kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan pitää sitä, että rajoittava toimi mitoitetaan vain niin laajaksi kuin on välttämätöntä sääntelyllä tavoiteltavien hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivaltaisen viranomaisen tulisi eriasteisten puuttumiskeinojen kesken valintaa tehdessään aina arvioida, mikä on oikean tasoinen keino rikkomuksen lopettamiseksi. Pykälään 19 b ehdotettujen ankarampien toimivaltuuksien käytöstä on syytä pidättäytyä, jos rikkomus voidaan lopettaa lievemmillä keinoilla.

KT Kuntatyönantajat kannattaa valvontalain muuttamista esityksen mukaisesti EU:n markkinavalvonta-asetuksen toimeenpanemiseksi kansallisesti sekä sitä, että ehdotetut uudet viranomaisten toimivaltuudet soveltuisivat niin EU-sääntelyn piiriin kuuluvien, kuin myös EU-tasoisien sääntelyn ulkopuolella olevien työkäyttöön tarkoitettujen teknisten laitteiden markkinavalvontaan. Tämä yhdenmukaistaa viranomaisten toimivaltuuksia teknisten laitteiden turvallisuuspuutteiden valvonnassa. Se on myös tarkoituksenmukainen valmistajan, sen edustajan, maahantuojan tms. taloudellisen toimijan oikeudellisen aseman kannalta, riippumatta siitä kuuluuko tekninen laite EU-tasoisien sääntelyn piiriin vai ei. Ehdotetut muutokset edistävät sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa. KT Kuntatyönantajien näkemyksen mukaan markkinavalvontaan liittyvät ehdotukset edistäisivät tuotteiden käyttäjien parempaa suojaamista ja työturvallisuutta. KT Kuntatyönantajat toteaa, että esitys verkkorajapintaan kohdistuvista toimivaltuuksista ja niiden muodostumisesta kaksipuolaisesta kokonaisuudesta siten, että ministeriön tulisi käyttää ensin kevyempiä toimivaltuuksien ennen turvautumista ankarampiin toimivaltuuksiin, on kannatettava. KT Kuntatyönantajat pitää hyvänä, että toimivaltuuksien käyttö markkinavalvonnassa asetetaan korkealle ja, että niitä käytetään viimesijaisesti esim. työssä käytettäviin teknisiin laitteisiin, jotka aiheuttavat vakavan riskin terveydelle, turvallisuudelle tai omaisuudelle. KT Kuntatyönantajat toteaa lisäksi, että esitys valehenkilöllisyyden käytöstä on perusteltu.

Suomen Yrittäjät katsoo, että esitysluonnoksen sisältämän uuden valvontalain 19 b §:n mukainen kaksiportainen malli on oikeasuhtainen. Ensi vaiheessa viranomaisen olisi käytettävä lievempää toimenpidettä ja vasta, jos viranomaisen määräystä ei noudateta, voitaisiin turvautua ankarampiin toimivaltuuksiin. Esitysluonnoksen perusteluissa on asetettu tämän toimivaltuuden käytön kynnyksellä tavalla korkealle. On selvää, että verkkotunnuksen käytön estäminen tai merkitseminen viranomaisen nimiin on ankara rajoitus eikä sitä tule käyttää kevein perustein. Tällainen rajoitus voi haitata erittäin merkittävällä tavalla elinkeinonharjoittajan toimintaa. Esitysluonnoksessa kuvatuissa tilanteissa rajoitus on kuitenkin oikeasuhtainen, jos sillä voidaan poistaa teknisten laitteiden aiheuttama vakava turvallisuusriski. Esitysluonnoksen perusteluissa on kuvattu asianmukaisella tavalla rajoituksen käyttöä ja sen edellytyksiä. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että 19 b §:n suhdetta perusoikeuksiin on kuitenkin käsitelty vain sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta. Verkkotunnuksen osalta kyse on myös omaisuuden suojasta, sillä oikeus verkkotunnukseen voidaan lukea immateriaalioikeudeksi. Kyse on siten laajemmin tunnusmerkkioikeudellisesta kysymyksestä, jos yrityksen verkkotunnuksen käyttöä rajoitetaan tai se estetään. Yrityksen hallussa oleva verkkotunnus on usein sama kuin yrityksen rekisteröity toiminimi tai aputoiminimi. Verkkotunnus voi myös vastata yrityksen rekisteröityä tavaramerkkiä. Tällaiset yrityksen yksilöivät tunnusmerkit kuuluvat omaisuuden suojan alaan, joten esityksessä olisi Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan syytä ottaa 19 b §:ään kantaa myös perustuslain 15 §:n näkökulmasta.

Suomen Yrittäjät toteaa, että esitysluonnoksen 21 a § (valehenkilöllisyyden käyttö tuotteita hankittaessa) vastaa sisällöltään pääosin kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 10 §:n mukaista koeostoa. Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että viranomaisten toimivaltuudet tällaisten valehenkilöllisyyden turvin tehtyjen ostojen osalta ovat mahdollisimman yhteneväiset. Ehdotettu 21 a § ei vastaisi esimerkiksi poliisilla olevia toimivaltuuksia. Tätä on Suomen Yrittäjien mukaan pidettävä oikeana ratkaisuna, sillä valvontaviranomaiselle ei ole perusteltua antaa samanlaisia valtuuksia kuin mitä poliisille kuuluu pakkokeinolain ja esitutkintalain nojalla. Valvontaviranomaisen toiminnassa ei ole kyse rikosepäilystä tai rikostutkinnasta, joten valvontakeinojen tulee olla oikeassa suhteessa poliisin pakko- ja tiedonhankintakeinoihin nähden.

Suomen Yrittäjät huomauttaa, että kuten esitysluonnoksessa on todettu, viranomaisen on tuotetta valehenkilöllisyyttä käyttäessään suoritettava siitä normaali maksu. Kauppatapahtumaa ei myöskään voida peruuttaa valehenkilöllisyyden turvin tehtyyn ostoon vedoten, eli kyseessä on normaali sopimus oikeudellinen oikeustoimi sillä erotuksella, ettei ostajan henkilöllisyys ole selvillä. Siviilioikeudellisesti tarkasteltuna kyse olisi siten ainoastaan siitä, ettei ostajan väärä henkilöllisyys toimisi kaupan pätemättömyysperusteena. Suomen Yrittäjät toteaa, että myös tämä on säännöksen oikeasuhtaisuuden kannalta tärkeää.

4.2 Laitelakiin esitetyt muutokset

Oikeusministeriö käsitteli lausunnossaan laajasti esitysluonnoksessa ehdotettua eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (1016/2004, *laitelaki*) muuttamista. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a-d alakohdissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisen rangaistavuutta. Esitysluonnoksessa (s. 11) tuodaan esiin, että markkinavalvonta-asetuksessa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän markkinavalvonta-asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Asetuksen 41 artiklan 2 kohdan mukaisesti seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Koska seuraamusten vahvistamista koskevat säännöt kuuluvat kansallisen lainkäyttövallan piiriin, asetuksen 4 artiklan 3 kohdan

velvoitteiden rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista olisi esitysluonnoksen mukaan säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, ettei esitysluonnoksessa tuoda esiin, miksi mainittujen markkinavalvonta-asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta olisi tarpeen säätää nimenomaan rikosoikeudellisia seuraamuksia eli miksi markkinavalvonta-asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkominen olisi kriminalisoitava. Oikeusministeriö toteaa, että kriminalisoinnille on aina oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, ja rangaistavaksi säätämisestä tulee olla enemmän hyötyä kuin haittaa (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp). Rikosoikeutta tulisi sen perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona (ultima ratio -periaate). Ennen sitä tulisi harkita muita yhteiskunnallisia ohjauskeinoja tai seuraamuksia, kuten hallinnollisia seuraamuksia (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II; PeVL 48/2017 vp s. 7). Nämä sääntelyvaihtoehdot tulisi Lainkirjoittajan oppaan mukaan myös selostaa hallituksen esityksen perusteluissa (oppaan kohta 12.9.2).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 30) on tiiviisti selostettu esitettävän uuden 13 §:n 3 momentin sisältöä. Säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin lähinnä toistetaan esitettävän säännösehdotuksen sisältö. Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että säännöskohtaisia perusteluita on tarpeen täsmentää selostamalla, millaiset konkreettiset teot halutaan säätää rangaistavaksi. Lisäksi oikeusministeriön mukaan on syytä huomioida, että perusteluissa tulee tuoda esiin ne rikokset, joihin nähden rangaistussäännös on toissijainen.

Oikeusministeriö katsoo lausunnossaan, että luonnoksessa uudeksi 13 §:n 3 momentiksi onkin sinänsä asianmukaisesti pyritty luonnehtimaan rangaistava teko kriminalisoinnin sisältävässä rangaistussäännöksessä. Esitetyssä säännöksessä ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että rangaistussäännöksessä on varsin yksityiskohtaisesti toistettu markkinavalvonta-asetuksessa säädettyä. Esitetyn rangaistussäännöksen sanamuoto ei kuitenkaan ole täysin yhdenmukainen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan alakohtien sanamuodon kanssa, jolloin aiheutuu epäselvyyttä siitä, onko rangaistussäännöksestä tarkoituksellisesti jätetty pois asetuksessa säädettyä. Oikeusministeriö katsookin, että asianmukaista olisi se, että rangaistava teko luonnehdittaisiin rangaistussäännöksessä esitettyä hieman tiiviimmin. Esimerkiksi esitetyn 13 §:n 3 momentin 2 kohdassa voitaisiin rangaistavaksi säädettyä tekoa luonnehtia esimerkiksi ”tietojen ja asiakirjojen toimittamisvelvollisuudeksi” ja 3 kohdassa ”ilmoittamisvelvollisuudeksi”. Tällöin olisi selvää, että rangaistava teko määrittyy varsinaisesti asetuksessa säädetyllä perusteella, mikä on kyseessä olevan blankorangaistussääntelyn lähtökohta. Sama tiiviimmän ilmaisun tarve koskee myös esitetyn säännöksen 1 ja 4 kohtia.

Työsuojeluviranomainen pitää laitelakiin esitettävää uutta seuraamussääntelyä tarpeellisia. Työsuojeluviranomainen tuo kuitenkin esille, että silloin, kun tämän aihealueen rikoksiksi katsottavat teot siirrettiin rikoslaisissa työturvallisuusrikoksen alta terveysturvakokien alle, poistui yhteisösakon käyttömahdollisuus. Tästä taas seuraa, että rikoksiksi katsottavissa tapauksissa vanhenemisaika on kaksi vuotta. Vanhenemisajan lyhyys vaikuttaa siihen, että aika harvoin näissä todellisuudessa toteutuu rangaistavuus.

4.3 Valvontalakiin esitetyt muut kansallista alkuperää olevat muutokset

Sisäministeriö toteaa, että ehdotus työsuojeluviranomaisen velvollisuudesta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa, sekä velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille tapauksista, joiden osalta viranomainen on havainnut

työntekijän terveyttä tai turvallisuutta työpaikalla koskevien EU:n kemikaaliturvallisuussäännösten vastaista menettelyä, selkeyttävät toimivaltuuksia ja vastuita eri viranomaisten välillä. Lisäksi sisäministeriö viittaa tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotettuun muutokseen ja toteaa, että käytöalan laajentaminen ja tiedon saannin tarve on esityksessä yksilöity ja perusteltu tarkasti.

Oikeusministeriö tuo lausunnossaan esille viime aikojen kehitystä ja toimia ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyen sekä toteaa olevan oletettavaa, että tarpeet työsuojeluviranomaisen ja muiden viranomaisten, erityisesti poliisin, tiiviimmälle yhteistyölle korostuvat nykyistä enemmän. Tätä taustaa vasten olisi voinut olla perusteltua tarkemmin arvioida esityksen vaikutuksia työsuojeluviranomaisen henkilöresursseihin siitäkkin huolimatta, että vuoden 2021 alusta perustetaan 15 uutta virkaa ulkomalaisvalvontaan. Erityisesti työsuojeluvastuualueilla työskentelevien lakimiesten henkilöresurssitarpeita olisi voinut olla tarpeen arvioida nyt käsillä olevaa esitystä tarkemmin. Esimerkiksi esitutkintailmoitusten tekemiseen liittyvä asian selvittäminen saattaa edellyttää aikaa etenkin alkuvaiheessa, kun rikoslain ihmiskauppasäännökset ovat työsuojeluhallinnolle vielä verrattain uusia. Ihmiskaupan havaitsemiseen ja ihmiskaupan tunnistamiseen työsuojelussa tarvitaan koulutusta, ja tätä on oikeusministeriön lausunnon mukaan tarkoitus edistää myös osana valmisteltavaa ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa.

Työsuojeluviranomainen katsoo, että valvontalain 4 b §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden laajentaminen työolosuhteiden valvontaan on tarpeellinen valvontaa edistävä muutos. Työsuojeluviranomainen kuitenkin tuo esille, ettei esityksestä ilmene, onko valmistelun yhteydessä tiedonsaantitarvetta työolosuhdevalvontaan kartoitettu laajemmin. Työsuojeluviranomainen nostaa lausunnossaan esille myös muihin valvontalain tiedonsaantioikeuksia koskeviin pykäliin kuten lain 4 c §:ään liittyviä muutostarpeita.

Työsuojeluviranomaisen mukaan valvontalain 50 § (Rikosasiasta ilmoittaminen ja ilmoituksen käsittely) vaatii vielä asian selkiyttämistä ja toimivaltarajauksen on oltava täsmällinen. Säännöksestä tulisi käydä selvästi ilmi, että pykälän 1 ja 2 momentin velvollisuudet koskevat työperäistä ihmiskauppaa. Lisäksi työsuojeluviranomainen tuo esille täsmennyksiä ilmoittamista koskevan pykälän perusteluiden osalta. Viranomainen myös huomautti, että muutoksen myötä koulutusta ihmiskaupparikoksesta tarvitaan sekä tarkastajille että lakimiehille. Toimivallan käyttäminen edellyttää sitä, että tarkastuksilla ja viranomaisen päivystyksessä (erit. kielipäivystyksessä) ilmiö osataan tunnistaa. Lausunnossa viitataan esitysluonnoksen mainintaan ”- - mikä voi jossain määrin lisätä tapausten selvittämisen vaatimaa aikaa viranomaisessa.” Tältä osin voi työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan olla tarvetta resurssien uudelleenjärjestelylle työsuojelun vastuualueilla. Lisäksi lausunnossa nostettiin esille muutostarve ilmoittamista koskevan pykälän ilmoituskynnyksen määrittelyyn liittyen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi lausuntonsa valvontalain 50 §:ssä säännellyn ilmoittamisvelvollisuuden osalta. Valtuutettu piti kannatettavana sitä, että hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennusta, jonka mukaan työsuojeluviranomaiselle tulisi velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Vaikka työsuojelulla on ollut velvoite ilmoittaa ihmiskaupan lähirikoksista, on valtuutettu pitänyt merkittävänä, että velvoitetta laajennetaan nimenomaisesti koskemaan ihmiskauppaa. Siten ihmiskauppa tulisi arvioitua jo työsuojeluviranomaisen toimesta, mikä parantaneesi ilmiön esiintuloa sekä vahvistaa sitä, että ihmiskaupan tunnistaminen on myös työsuojelun velvollisuus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota ulkomaisen työvoimaan liittyvän valvonnan resurssien riittävyyteen ja riittävyyden aktiiviseen seuraamiseen sekä tarpeen vaatiessa niiden lisäämiseen. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esille muuttuvassa toimintaympäristössä olevan erittäin tärkeää, ettei työsuoje-

lun toimivaltaa ilmoittaa havaitsemastaan ihmiskaupasta tarpeettomasti rajata. Valtuutettu pitää tärkeänä luoda sellaista lainsäädäntöä, joka mahdollistaa ihmiskauppaan puuttumisen sen sijaan, että lainsäädäntö rajoittaisi sitä. Hallituksen esitystä tulisi yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan selventää siltä osin, että kaikki työsuojelutoiminnassa ilmi tulleet tai asiakkaan työsuojelulle kertomat ihmiskauppaviitteet on voitava tuoda poliisin tietoon.

EK toteaa, että tulorekisterin tietojen käyttämisestä työolosuhteiden valvonnassa tulisi käyttää vain harkitusti ja tarveperusteisesti. EK katsoo, että ei olisi perusteltua hyödyntää säännöskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla tulorekisterin tietoja työntekijöille maksetuista ylityö- ja yötyökorvauksista esimerkiksi työhön liittyvän kuormittumisen valvonnan suuntaamisessa. Tällaista tulorekisteritietojen käyttämisestä ei voida EK:n näkemyksen mukaan pitää tarkoituksenmukaisena. Tulorekisteriin on mahdollista ilmoittaa rahapalkat yhteissummana tai käyttäen erillisiä, täydentäviä tulolajeja (kuten ylityö- ja yötyökorvaukset). Yritykset, jotka ilmoittavat tulorekisteriin myös täydentäviä tulolajeja eli erottelevat esim. maksetut ylityö- ja yötyökorvaukset, toimivat minimivelvoitetta laajemmin.

EK toteaa, että valvontaa tulee suunnata yrityksiin ja työpaikoille, joilla on puutteita lainsäädännön noudattamisessa. EK ei pidä perusteltuna, että valvontaa ryhdyttäisiin suuntaamaan säännöskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla systemaattisesti yrityksiin, jotka ovat tehneet tulorekisteriin vaadittua laajemman ilmoituksen. Valvonnan kohdentaminen esitetyllä tavalla käyttäen perusteena tulorekisteriin ilmoitettuja lisätietoja saattaisi johtaa siihen, että yritys pitäytyisi palkkojen suppeassa ilmoittamisessa tai jopa luopuisi laajemmasta ilmoitustavasta. Maksettujen yötyö- ja ylityökorvausten määrä ei myöskään suoraan kerro työssä kuormittumisesta. Ylityön tekeminen edellyttää työaikalain mukaisesti työntekijän suostumusta. Maksettujen ylityö- ja yötyökorvausten taso riippuu myös työehtosopimusmääräyksistä. Toisaalta ylityökorvauksia on mahdollista sopia vaihdettavaksi vapaa-ai-kaan, joten maksettujen korvausten määrä ei suoraan kerro yrityksessä tehdyn ylityön määrästä.

EK pitää perusteltuna valvontalakiin esitettyä muutosta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten myös epäiltäessä ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskisi jatkossa esityksen mukaan myös tapauksia, joissa työsuojeluviranomainen on havainnut työntekijän terveyttä tai turvallisuutta työpaikalla koskevien EU:n kemikaaliturvallisuussäännösten vastaista menettelyä. Myös tämä muutos perustellusti tukisi vastuullisesti toimivan yrityksen mahdollisuuksia toimia markkinoilla.

SAK:n näkemyksen mukaan esitetty työsuojeluviranomaisten oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä välttämättömiä tietoja valvonnan kohdentamiseksi tilaajan selvitysvelvollisuuden, ulkopuolisen työvoiman käytön, työsuhteen vähimmäisehtojen, ulkomaalaisen työvoiman käytön valvomisen lisäksi myös työolosuhteiden osalta parantaa työsuojeluviranomaisten toimintaedellytyksiä. Esityksen mukaan tämän lakimuutoksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyisen lainsäädännön mukaan tulorekisterin salassa pidettävien tietojen hyödyntäminen työsuojeluvalvonnassa. SAK lausuu, että työsuojeluviranomaisilla on velvollisuus valvoa työsuhteessa suoritettavassa työssä noudatettavien säännösten noudattamista. Valvonnassa tulee kuitenkin esille tilanteita, jolloin saattaa olla epäselvyyttä työsuhteen olemassaolosta. Näissä tilanteissa tulee tulorekisterin tietoja käyttää mahdollisimman laajasti ja tehokkaasti mm. työsuhteisuuden selvittämiseksi.

SAK viittaa valvontalain 50 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisedotuksen ja toteaa työsuojeluviranomaisilla olevan käytännössä parhaat viranomaisresurssit päästä selvittämään työpaikkojen työvoiman käyttötapoja työsuojeluvalvontaa suorittaessaan. SAK toteaa, että ko. ilmoitus-

velvollisuus on omiaan tehostamaan merkittävästi poliisin mahdollisuuksia puuttua ihmiskaupan ongelmiin. Edellä mainitun lisäksi SAK esittää, että työsuojeluviranomaisen valvontalain 50 §:n mukaista ilmoitusoikeutta laajennettaisiin koskemaan myös rikoslain 36 luvussa rangaistavaksi säädettyä kiskontaa ja petosta (kaikki ilmenemismuodot). Näiden muutosten perusteena olisi siis sama peruste kuin ihmiskauppaa koskevien säännösten osalta eli saada rikosepäilyt mm. alipalkkausepäilyistä nopeasti ja oikea-aikaisesti poliisitutkinnan kohteeksi.

SAK toi esille lausunnossaan lisäksi esitysluonnoksen ulkopuolisia muutosehdotuksia, kuten työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksien laajentamistarpeen työntekijöiden alipalkkaustapauksissa sekä työsuojelun yhteistoimintaa koskevien säännösten päivitystarpeet.

KT Kuntatyönantajien näkemyksen mukaan työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen poliisille esitutkintaa varten siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa, on kannatettava. KT Kuntatyönantajat yhtyy esityksen arvioon siitä, että tämä lisäisi työsuojeluviranomaisen asiantuntemuksen hyödyntämistä kyseisten tapausten osalta ennen syyteharkintaa ja käsiteltäessä asiaa tuomioistuimessa. Myös työsuojeluviranomaisen velvollisuudesta tehdä jatkossa ilmoitus poliisille tapauksista, joiden osalta viranomainen on havainnut työntekijän terveyttä tai turvallisuutta työpaikalla koskevien EU:n kemikaaliturvallisuuksisäännösten vastaista menettelyä, on EK:n mukaan perusteltu.

Suomen Yrittäjät katsoo, että työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen on järkevä muutos, sillä erityisesti ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa epäiltäessä on tärkeää, ettei lakiestä viranomaista ilmoittamasta havainnoistaan poliisille. Kyse on paitsi työmarkkinoiden kannalta, myös erityisesti inhimillisesti arvioituna erittäin vakavista rikoksista, joista tiedon liikkuminen eri viranomaisten välillä on varmistettava. Ilmoitusvelvollisuudella on tärkeä tehtävä myös ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ja harmaan talouden torjunnassa. Tällaiset väärinkäytökset myös vääristävät kilpailua rehellisesti toimivien yrittäjien kannalta, mikä tekee niistä myös työmarkkinoiden toiminnan kannalta haitallisia. Ilmoittamisvelvollisuudesta säättäminen myös kemikaaliturvallisuuksisäännöksiä rikkomisen osalta vaikuttaa Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan tarkoituksenmukaiselta, sillä kyse on rikokseksi määritellystä teosta, joiden noudattamista työsuojeluviranomainen muutenkin valvoo. Kemikaaliturvallisuuksien osalta on kuitenkin korostettava, että ensisijaisesti valvonnassa on kiinnitettävä huomiota ohjaukseen ja neuvontaan, ja poliisille ilmoittaminen tulee kysymykseen vain, jos rikoksen tapahtuminen vaikuttaa todennäköiseltä.

Suomen Yrittäjät pitää sinänsä myönteisenä, että työsuojeluviranomainen voi saada valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja toisten viranomaisten rekistereistä silloin, kun se on valvontatehtävän kannalta perusteltua. Tällöin tietoja ei tarvitse pyytää valvonnan kohteelta, mikä osaltaan voi keventää työsuojeluvalvonnan kohteena olevan hallinnollista taakkaa. Tulorekisteritietojen osalta on kuitenkin huomattava, että erityisesti työsuhteen olemassaoloa koskevassa arvioinnissa tulorekisterin tiedoista ei ole välttämättä pääteltävissä, onko kyseessä työsuhde vai ei. Erityisesti ns. laskutuspalveluja käytettäessä toimintamallit ja siten rahasuorituksen maksamisen muoto eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa siitä, miten oikeussuhdetta olisi työsuhteen tunnusmerkkien kannalta arvioitava.