Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle
TyV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa 9.6.2021

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖSUOJELUN VALVONNASTA JA TYÖPAIKAN TYÖSUOJELUYHTEISTOIMINNASTA ANNETUN LAIN, ERÄIDEN TEKNISTEN LAITTEIDEN VAATIMUSTENMUKAISUUDESTA ANNETUN LAIN SEKÄ TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN 13 §:N MUUTTAMISESTA (HE 94/2021 VP.)

Esityksen sisältö

Esityksen taustalla on markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020 (jälj. *markkinavalvonta-asetus*). Markkinavalvonta-asetuksen tavoitteena on vähentää vaatimustenvastaisten ja vaarallisten tuotteiden määrää unionin sisämarkkinoilla sekä tehostaa ja yhdenmukaistaa tuotteiden markkinavalvontaa jäsenmaissa. Markkinavalvonta-asetuksella pyritään mm. yhtenäistämään EU:n jäsenmaiden markkinavalvontaviranomaisten käytössä olevia toimivaltuuksia. Asetuksella pyritään myös osaltaan vastaamaan niihin haasteisiin, joita kolmansista maista verkkokaupan kautta EU-alueelle päätyvät vaatimustenvastaiset tuotteet aiheuttavat.

Markkinavalvonta-asetus on EU-asetuksena luonteeltaan lähtökohtaisesti suoraan jäsenmaissa sovellettavaa, mutta sen toimeenpano edellyttää, että myös kansalliseen lainsäädäntöön tehdään joitain muutoksia mm. markkinavalvontaviranomaisten uusien toimivaltuuksien, seuraamussääntelyn sekä tarvittavien viittausten osalta.

Markkinavalvonta-asetus on soveltamisalaltaan laaja ja horisontaalinen lukuisien eri tuoteryhmien (soveltamisalaan kuuluu yht. 70 eri tuotesäädöstä) markkinavalvontaa koskeva säädös. Useissa eri ministeriöissä on parhaillaan valmisteltavana hallituksen esityksiä, joilla on tarkoitus antaa eri tuotesektoreiden osalta vastaavantyyppiset tarpeelliset muutokset EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanemiseksi. Muun muassa työ- ja elinkeinoministeriössä on parhaillaan valmisteilla esitys, joka kattaa markkinavalvonta-asetuksen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön mm. EU-asetuksen edellyttämien viranomaisten toimivaltuuksien osalta lukuisilla eri tuotesektoreilla.

Tässä esityksessä ehdotetaan tehtäväksi markkinavalvonta-asetuksen edellyttämät muutokset olennaisessa määrin työssä käytettävien teknisten laitteiden markkinavalvontaa koskevaan kansalliseen sääntelyyn. Työsuojeluviranomaiset (eli aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet) sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat markkinavalvontaviranomaisia, jotka valvovat markkinoilla olevien työkäyttöön tarkoitettujen teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuutta. Tällaisia teknisiä laitteita ovat mm. työssä käytettävät henkilönsuojaimet ja koneet.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (44/2006, jälj. *valvontalaki*) ehdotetaan lisättäväksi säännökset uusista markkinavalvontaviranomaisen toimivaltuuksista. Näillä tähdätään erityisesti verkkokaupan välityksellä myytävien työkäyttöisten teknisten laitteiden valvontakeinojen tehostamiseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveysministeriölle verkkorajapintoihin eli erityisesti verkkosivustoihin kohdistuvia toimivaltuuksia. Näitä olisi mm. toimivaltuus määrätä palveluntarjoaja kuten esimerkiksi internet-palvelutarjoaja poistamaan vakavan riskin aiheuttavaan tekniseen laitteeseen viittaava sisältö verkkorajapinnalta. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi

aluehallintoviraston sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltuus hankkia tekninen laite tutkittavaksi valehenkilöllisyyttä käyttäen. Edellä mainituissa on kyse markkinavalvonta-asetuksessa säädetyistä markkinavalvontaviranomaisten vähimmäistoimivaltuuksista. Ehdotetut toimivaltuudet vastaavat laajuudeltaan markkinavalvonta-asetuksen sääntelyä eikä niiden osalta ehdoteta kansallisia lisäyksiä.

Lisäksi eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annettuun lakiin (1016/2004, jälj. *laitelaki*) ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat viittaukset markkinavalvonta-asetukseen sekä asetuksesta johtuvat muutokset seuraamuksia koskevaan sääntelyyn. Markkinavalvonta-asetuksessa asetetaan tiettyjen asetuksessa määriteltyjen tuotteiden EU-alueen markkinoille saattamisen edellytykseksi se, että tuotteelle on nimetty EU-alueelle sijoittautunut talouden toimija, joka vastaa tietyistä tuotteen vaatimustenmukaisuuteen liittyvistä velvollisuuksista. EU-asetuksessa edellytetään, että kyseisen talouden toimijan velvollisuuksien laiminlyönnistä säädetään jäsenmaissa seuraamukset. Työkäyttöisten teknisten laitteiden osalta ehdotetaan säädettäväksi rikosoikeudellisista seuraamuksista laitelaissa nykyisen seuraamuspykälän yhteydessä. Laitelaki siis sisältää jo nykyisellään rangaistussääntelyä (*laiteturvallisuusrikkomus*), joka koskee kyseisen lain sekä eräiden EU-asetusten sisältämien talouden toimijoiden velvollisuuksien rikkomista.

EU-asetuksen edellyttämien muutosten lisäksi valvontalakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä muita muutoksia ja tarkennuksia. Esityksellä laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen velvollisuutta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös työperäistä ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Muutoksen myötä työsuojeluviranomaiselle olisi mm. varattava tilaisuus antaa lausuntonsa syyttäjälle epäillyn ihmiskaupparikoksen osalta. Tämän lisäksi sama ilmoittamisvelvollisuus koskisi tapauksia, joiden osalta viranomainen on havainnut työntekijän terveyttä tai turvallisuutta työpaikalla koskevien EU:n kemikaaliturvallisuussäännösten vastaista menettelyä.

Esityksellä laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja toisilta viranomaistahoilta nykyisellään laissa säädettyjen valvonta-asioiden lisäksi myös työolosuhdevalvontaa varten. Muutos mahdollistaisi tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin tietojen hyödyntämisen myös työolosuhdevalvonnassa. Tähän liittyen tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (53/2018) ehdotetaan tehtäväksi tarvittava tarkennus yhdenmukaisesti valvontalain sääntelyn kanssa. Rekisterin sisältämiä palkanmaksua koskevia tietoja voitaisiin jatkossa hyödyntää esimerkiksi työsuhteen olemassaolon selvittämiseen ja varmentamiseen myös työolosuhdevalvonnassa. Tämän merkitys on noussut esille muun muassa uudenlaisten työnteon muotojen (mm. alustatalous, nk. kevytyrittäjyys) yleistymisen seurauksena.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi valvontalain muutoksenhakusäännöksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (808/2019) aiheutuvat tarvittavat muutokset. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki on yleislakina ollut voimassa 1.1.2020 alkaen. Edellä mainitun lain voimaantulo edellyttää voimassa olevien valvontalain muutoksenhakusäännösten ja viittausten saattamista ajan tasalle. Valvontalakiin ei esitetä säädettäväksi poikkeavaa erityissääntelyä muutoksenhakusääntelyn osalta suhteessa yleislakiin.

Lisäksi nykyisellään valtioneuvoston asetuksen tasolla oleva sääntely asbestipurkutyöstä työsuojeluviranomaiselle tehtävän ennakkoilmoituksen sisällöstä ehdotetaan osittain siirrettäväksi lain tasolle. Nykyinen säädöstaso ei ole työntekijöiden terveydentilaa koskevien henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kannalta riittävä. Kyseinen muutos olisi luonteeltaan lakitekninen, ja asbestipurkutyön ennakkoilmoituksen sisältövaatimukset pysyisivät asiasisällöltään ennallaan.

Esityksen pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä julkistaloudellisia vaikutuksia. Ne EU:n markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpanosta kansalliseen lainsäädäntöön aiheutuvat muutokset, joilla arvioitiin olevan budjettivaikutuksia, ovat tulleet 1.1.2021 alkaen voimaan lailla eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta (993/2020).

Suurin osa uudesta EU:n markkinavalvontasääntelystä koskee markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksia ja velvollisuuksia, joten vaikutukset muuhun kuin viranomaistoimintaan ovat rajalliset. Myös tämä esitys sisältää näin ollen pääosin muihin kuin yrityksiin suoraan kohdistuvia vaikutuksia, vaikka mm. valvontaviranomaisten toimivaltuuksia koskevilla säännöksillä on jonkin verran vaikutuksia välillisesti talouden toimijoihin. Ehdotettu sääntely vaikuttaa ennen kaikkea kolmansista maista ja verkkokaupan välityksellä markkinoitujen teknisten laitteiden markkinavalvontaan. Ehdotetuilla markkinavalvontaviranomaisten uusilla toimivaltuuksilla ja seuraamussäänteylyllä onkin vaikutuksia erityisesti sellaisten talouden toimijoiden osalta, jotka eivät toiminnassaan noudata teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuutta koskevaa sääntelyä.

Tämänhetkinen arvio on, että ehdotettuja uusia toimivaltuuksia tultaisiin käyttämään työssä teknisten laitteiden markkinavalvonnassa verrattain harvoin. Markkinavalvontaa suoritetaan pääasiassa asiakirjatarkastuksen muodossa. Lisäksi on huomioitava, että ehdotetun sääntelyn mukaisesti verkkorajapintaan kohdistuvien toimivaltuuksien käyttö olisi mahdollista vasta viimesijaisena keinona. Ministeriön käytössä olevat nykyiset perinteiset markkinavalvonnan valvontavaltuudet kuten esimerkiksi teknisen laitteen luovuttamiskielto sekä velvoite laitteen markkinoilta poistamiseen ovat toimineet nykytilanteessa tehokkaasti ja tarve verkkorajapintoihin kohdistuvien toimivaltuuksien hyödyntämiselle arvioidaan olevan nykyisessä toimintaympäristössä vähäinen. Toimivaltuuksia koskevien uudistusten arvioidaan vaikuttavan edellä kuvatuista syistä johtuen markkinavalvontaa tekevien virkamiesten työmäärään suhteellisen vähän.

Markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksien laajentamisen ja tehostamisen myötä on mahdollista puuttua entistä tehokkaammin puuttua ihmisten henkeä ja terveyttä vaarantaviin vaatimustenvastaisuustilanteisiin etenkin verkkokauppaympäristössä. Esityksessä ehdotetulla seuraamussäänteylyllä sekä markkinavalvontaviranomaisten tehostetuilla toimivaltuuksilla voidaan arvioida myös olevan varoittava vaikutus, joka lähtökohtaisesti kannustaa talouden toimijoita tuotteiden vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen ja lainmukaiseen toimintaan.

Esityksen sisältämän työsuojeluviranomaisen tiedonsaantia koskevan muutoksen merkittävin vaikutus on se, että se mahdollistaisi jatkossa tulorekisterin tietojen hyödyntämisen laissa nykyisin olevien valvonta-asioiden lisäksi myös työolosuhteiden valvonnassa. Ehdotettu muutos edistäisi omalta osaltaan työolosuhdevalvonnan tehokasta ja tarkoituksenmukaista kohdentamista sekä yksittäistapauksien selvittämistä.

Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen ihmiskaupparikoksiin edistää viranomaisen asiantuntemuksen tehokasta hyödyntämistä sekä osaltaan ihmiskaupparikosten parempaa tunnistamista rikosprosessin käynnistyessä ja kuluessa. Ehdotettu muutos olisi myös omiaan varmistamaan, että työsuojeluviranomaisen asiantuntemus tulisi myös epäillyn ihmiskaupan arvioinnin osalta esitutkintaviranomaisessa hyödynnetyksi silloin, kun kysymyksessä olevat teot tulevat esitutkintaviranomaisen tietoon muuta kautta kuin suoraan työsuojeluviranomaiselta. Koska työsuojeluviranomainen olisi jatkossa velvollinen ottamaan kantaa siihen, täyttääkö työsuojeluviranomaisen tietoon tullut teko mahdollisesti myös ihmiskaupan tunnusmerkistön, voidaan tämän arvioida jossain määrin lisäävän asian selvittämisen vaatimaa aikaa viranomaisessa. Muun muassa ilmoitusten laatiminen sekä

lausuntojen antaminen aiheesta edellyttävät etenkin alkuvaiheessa henkilökunnan kouluttamista sekä mm. ilmoitusten laadinnassa noudatettavien käytäntöjen suunnittelua.

Esityksen valmistelu

Markkinavalvonta-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon koordinointia varten on vuoden 2020 alussa työ- ja elinkeinoministeriön toimesta perustettu markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmä (hankenumero TEM101:00/2019), johon kuuluu edustajat vastuuministeriöistä sekä muista hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä. Mahdollisimman yhdenmukaisen kansallisen markkinavalvontasääntelyn takaamiseksi eri tuotesektoreilla on koordinaatioryhmän työskentelyä ja kansallisen toimeenpanon edistymistä muilla sektoreilla seurattu myös tämän esityksen sisältämien markkinavalvontaan liittyvien ehdotusten valmistelun yhteydessä.

Esitys on käsitelty ja hyväksytty työturvallisuussäännöksiä valmistelevassa neuvottelukunnassa, jonka tehtävänä on valmistella työturvallisuutta ja muuta työsuojelua koskevia säädöksiä. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina keskeisimmät työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä muut yhteistyötahot.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. EU-asetusta aletaan soveltaa 16.7.2021.

Hallitussihteeri Mari Leinonen, STM (puh. 029 5163 509, mari.leinonen@stm.fi)