

U 85/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla (KOM(2022) 453 lopullinen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 14 päivänä syyskuuta 2022 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämisestä unionin markkinoilla sekä siitä laadittu muistio.

Helsingissä 10.11.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Johtava asiantuntija Nadine Hellberg-Lindqvist

10.11.2022

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PAKKOTYÖLLÄ VALMISTETTUJEN TUOTTEIDEN KIELTÄMISESTÄ UNIONIN MARKKINOILLA

1 Tausta ja tavoite

Komissio antoi 14.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellosta unionin markkinoilla (KOM(2022) 453 lopullinen).

Lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on kieltää kokonaisuudessaan tai osittain pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden myynti ja markkinoille asettaminen Euroopan unionin markkinoilla, sekä vienti unionin markkinoilta.

Komission puheenjohtaja totesi unionin tilaa koskevassa puheessa 15.9.2021 komissionsa esittelevän pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden myyntikieltoa koskevan lainsäädäntöaloitteen. Esityksen keskeiset elementit sisältyvät myös 23.2.2022 julkistettuun *komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ihmisarvoisesta työstä kaikkialla maailmassa globaalia oikeudenmukaista siirtymää ja kestävästä elpymisestä varten ((COM 2022) 66 lopullinen)*. Aloite on mainittu myös *komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävästä toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)* (jäljempänä ”CSDD-direktiiviehdotus”) perusteluissa ja samalla todettiin, kuinka CSDD-direktiiviehdotuksella on keskeinen rooli pakkotyön käytön torjunnassa globaaleissa arvoketjuissa. Aloite liittyy lisäksi *komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien (EU) 2013/34, 2004/109 ja 2006/43 sekä asetuksen (EU) 537/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse yritysten kestävyysraportoinnista (KOM(2021) 189 lopullinen)* (jäljempänä ”CSRD-direktiiviehdotus”).

Ehdotusta tullaan käsittelemään neuvoston kilpailukyky- ja kasvutyöryhmän alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä. Neuvoston työryhmäkäsittelyn tarkemmasta aikataulusta ei ole vielä tietoa.

Asetusta sovelletaan kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen ja jos neuvottelut etenevät ripeästi asetusta voisi tulla voimaan vuoden 2023 loppupuolella.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Säätelyn sisältö (1 ja 3 artiklat)

Asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla kielletään talouden toimijoita saattamasta unionin markkinoille ja asettamasta saataville unionin markkinoilla tai viemästä unionista pakkotyöllä valmistettuja tuotteita. Asetusta ei sovelleta sellaisten tuotteiden markkinoilta poistamiseen, jotka ovat saavuttaneet loppukäyttäjät unionin markkinoilla.

Talouden toimijat eivät saa saattaa unionin markkinoille tai asettaa saataville unionin markkinoilla eivätkä viedä tuotteita, jotka on valmistettu pakkotyöllä.

Määritelmät (2 artikla)

Ehdotuksen 2 artikla sisältää asetuksen määritelmät, joista keskeisempiä on kuvattu seuraavassa.

Pakkotyöllä tarkoitetaan pakkotyötä tai pakollista työtä niin kuin se on määritelty Kansainvälisen työjärjestön ILO:n pakollista työtä koskevan sopimuksen 1930 (No. 29) 2 artiklassa. Pakkotyön määritelmään sisältyy myös sellainen lapsityö, joka on pakkotyötä. *Valtiollisten viranomaisten määräämällä pakkotyöllä* tarkoitetaan pakkotyön käyttöä Kansainvälisen työjärjestön pakkotyön poistamista koskevan sopimuksen 1957 (No. 105) 1 artiklan tarkoittamassa merkityksessä.

Pakkotyöhön liittyvällä huolellisuusvelvoitteella tarkoitetaan talouden toimijan pyrkimyksiä panna täytäntöön pakollisia vaatimuksia, vapaaehtoisia ohjeita, suosituksia tai käytäntöjä pakkotyön käytön tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi, vähentämiseksi tai lopettamiseksi sellaisten tuotteiden osalta, jotka on tarkoitettu saataville unionin markkinoilla tai jotka on tarkoitettu viedä unionin markkinoilta.

Asettamisella saataville markkinoilla tarkoitetaan tuotteen toimittamista unionin markkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua, kulutusta tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai maksutta. Jos tuote tarjotaan myytäväksi verkossa tai muulla etämyynnillä, asettamisen saataville markkinoilla katsotaan tapahtuvan, kun myyntitarjous on suunnattu käyttäjille unionissa. *Markkinoille saattamisella* tarkoitetaan tuotteen asettamista ensimmäistä kertaa saataville unionin markkinoilla.

Tuotteella tarkoitetaan mitä tahansa tuotetta, joka voidaan arvottaa rahassa ja joka voi sellaisenaan olla liiketoimien kohteena riippumatta siitä, onko se louhittu, korjattu, tuotettu tai valmistettu, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa. *Pakkotyöllä valmistetulla tuotteella* tarkoitetaan tuotetta, jossa pakkotyötä on käytetty kokonaan tai osittain missä tahansa sen louhinta-, korjuu-, tuotanto- tai valmistusvaiheessa, mukaan lukien tuotteeseen liittyvä valmistus tai käsittely missä tahansa sen toimitusketjun vaiheessa.

Talouden toimijalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai henkilöiden yhteenliittymää, joka asettaa saataville tai saattaa tuotteita unionin markkinoille tai vie tuotteita.

Valmistajalla tarkoitetaan tuotteen valmistajaa kyseiseen tuotteeseen sovellettavan unionin lainsäädännön mukaisesti. *Tuottajalla* tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 38(1) artiklassa tarkoitettujen maataloustuotteiden tai raaka-aineiden tuottajaa.

Maahantuojalla tarkoitetaan unioniin sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai henkilöiden yhteenliittymää, joka saattaa kolmannesta maasta peräisin olevan tuotteen unionin markkinoille. *Viejällä* tarkoitetaan viejää kuten komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 1(19) artiklassa määritellään.

Perustellulla huolella tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten objektiivisiin ja todennettavissa oleviin tietoihin perustuvaa perusteltua syytä epäillä, että tuotteet on todennäköisesti valmistettu pakkotyöllä.

Tulliviranomaisilla tarkoitetaan tulliviranomaisia kuten asetuksen (EU) 952/2013 5(1) artiklassa määritellään.

Unionin markkinoille saapuvilla tuotteilla tarkoitetaan kolmansista maista peräisin olevia tuotteita, jotka on tarkoitettu saattaa unionin markkinoille tai jotka on tarkoitettu yksityiseen käyttöön tai kulutukseen unionin tullialueella ja jotka asetetaan tullausmenettelyyn ”luovutus vapaaseen liikkeeseen”. *Unionin markkinoilta poistuvilla tuotteilla* tarkoitetaan tuotteita, jotka on asetettu tullausmenettelyyn ”vienti”.

Toimivaltaiset viranomaiset (12–14 artiklat)

Jäsenvaltioiden tulee nimittää yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka vastaa tässä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttämisestä. Jäsenvaltioiden nimetyt toimivaltaiset viranomaiset vastaavat tämän asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamisesta kaikkialla unionissa. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että nimetyt toimivaltaiset viranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan puolueettomasti, avoimesti sekä salassapitovelvollisuutta noudattaen. Toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla tarpeelliset toimivaltuudet ja resurssit suorittaa tutkimuksia ja niiden tulee tehdä läheistä yhteistyötä kansallisten työsuojelutarkastus- sekä oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten kanssa, mukaan lukien niiden viranomaisten kanssa, joiden vastuulla on ihmiskaupan torjunta.

Komissio varmistaa toimivaltaisten viranomaisten tehokkaan yhteistyön helpottamalla ja koordinoimalla tiedonvaihtoa asetuksen soveltamisesta. Muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava ja pantava täytäntöön yhden jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemät päätökset, sikäli kuin ne liittyvät tuotteisiin, joilla on samat tunnistetiedot ja jotka tulevat samasta toimitusketjusta, jonka osalta on todettu pakkotyötä.

Toimivaltaisten viranomaisten tekemät tutkimukset ja päätökset (4–9 artiklat)

Toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava riskiperusteista lähestymistapaa arvioidessaan sen todennäköisyyttä, että talouden toimijat ovat rikkoneet 3 artiklan pakkotyökieltoa. Arvioinnin on perustuttava kaikkiin niiden saatavilla oleviin merkityksellisiin tietoihin, mukaan lukien seuraavat tiedot:

- a) luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tai oikeushenkilöllisyyttä vailla olevien yhteenliittymien tekemät ilmoitukset;
- b) riski-indikaattorit ja muut 23 artiklan b ja c alakohdan mukaiset tiedot;
- c) komission perustama tietokanta pakkotyön riskeistä eri maantieteellisillä alueilla ja liittyen eri tuotteisiin;
- d) tiedot ja päätökset, jotka on kirjattu 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tieto- ja viestintäjärjestelmään, mukaan lukien mahdolliset aiemmat tapaukset, joissa talouden toimija on noudattanut tai jättänyt noudattamatta 3 artiklaa;
- e) toimivaltaisen viranomaisen muilta asiaankuuluvilta viranomaisilta tarvittaessa pyytämät tiedot siitä, sovelletaanko arvioinnin kohteena oleviin talouden toimijoihin pakkotyöhön liittyvää huolellisuusvelvoitetta ja noudattavatko ne sitä sovellettavan pakkotyöhön liittyviä huolellisuus- ja avoimuusvaatimuksia koskevan unionin lainsäädännön tai jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti.

Arvioidessaan sen todennäköisyyttä, että talouden toimija on rikkonut 3 artiklan kieltoa, toimivaltaisten viranomaisten olisi asetettava etusijalle talouden toimijat, jotka osallistuvat arvoket-

jun niihin vaiheisiin, jotka ovat mahdollisimman lähellä vaihetta, jossa pakkotyön riski todennäköisesti esiintyy. Toimivaltaisten viranomaisten tulee ottaa huomioon talouden toimijan koko ja taloudelliset resurssit, asianomaisten tuotteiden määrä ja epäillyn pakkotyön laajuus. Osana ensivaiheen tutkintaa, ennen varsinaisen 5 artiklassa tarkoitetun tutkimuksen aloittamista toimivaltaisen viranomaisen on pyydettävä arvioitavana olevilta talouden toimijoilta tietoja toimista, jotka on toteutettu pakkotyön riskien tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi, lieventämiseksi tai poistamiseksi arvioitavana olevien tuotteiden osalta niiden toiminnassa ja arvoketjuissa, mukaan lukien jonkin seuraavan perusteella:

- a) sovellettava unionin lainsäädäntö tai kansallinen lainsäädäntö, jossa vahvistetaan pakkotyöhön liittyvät huolellisuus- ja avoimuusvaatimukset;
- b) komission 23 artikla kohdan (a) mukaisesti antamat ohjeet pakkotyötä koskevasta huolellisuusvelvoitteesta;
- c) YK:n, OECD:n, Kansainvälisen työjärjestön tai muiden asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen huolellisuusvelvoitetta koskevat ohjeet tai suositukset;
- d) jokin muu pakkotyöhön liittyvä huolellisuusvelvoite.

Talouden toimijoiden on vastattava edellä mainittuun toimivaltaisen viranomaisen pyyntöön 15 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Talouden toimijat voivat toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle myös muita tietoa, joita ne pitävät hyödyllisenä artiklan soveltamiseksi. 30 päivän sisällä tietojen vastaanottamisesta toimivaltaisten viranomaisten on päätettävä tutkimuksen alustava vaihe ja todettava, mikäli alustavan tutkimuksen perusteella on olemassa perusteltu huoli 3 artiklan rikkomisesta. Toimivaltaisten viranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon, mikäli talouden toimija osoittaa, että se noudattaa huolellisuusvelvoitetta toimitusketjuunsa kohdistuvien yksilöityjen pakkotyövaikutusten perusteella sekä hyväksyy ja toteuttaa soveltuvia ja tehokkaita toimenpiteitä pakkotyön lopettamiseksi lyhyen ajan kuluessa.

Toimivaltaiset viranomaiset eivät saa aloittaa tutkimusta ja niiden on ilmoitettava tästä arvioinnin kohteena oleville talouden toimijoille, jos arvioinnin perusteella toimivaltainen viranomainen katsoo, että ei ole olemassa perusteltua huolta 3 artiklan rikkomista. Mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että on olemassa perusteltu huoli 3 artiklan rikkomista, on sen aloitettava tutkimus asianomaisista tuotteista ja talouden toimijoista. Tutkimuksen aloittavan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava tästä tutkimuksen kohteena oleville talouden toimijoille 3 työpäivän kuluessa siitä, kun päätös tutkimuksen aloittamisesta on tehty. Tutkimuksen kohteena olevien talouden toimijoiden on toimivaltaisen viranomaisen pyytäessä toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikki tutkimuksen kannalta merkitykselliset ja tarpeelliset tiedot, mukaan lukien tiedot, joilla voidaan tunnistaa tutkimuksen kohteena olevat tuotteet, kyseisten tuotteiden valmistaja tai tuottaja ja tavarantoimittajat. Tietoja pyytäessä toimivaltaisten viranomaisten on mahdollisuuksien mukaan:

- a) asetettava etusijalle sellaiset tutkimuksen kohteena olevat talouden toimijat, jotka osallistuvat arvoketjun niihin vaiheisiin, jotka ovat mahdollisimman lähellä vaihetta, jossa pakkotyön riski todennäköisesti esiintyy, ja
- b) otettava huomioon talouden toimijoiden koko ja taloudelliset resurssit, asiaa koskevien tuotteiden määrä ja epäillyn pakkotyön laajuus.

Talouden toimijoiden on toimitettava pyydetty tiedot 15 työpäivän kuluessa pyynnöstä tai esittämä perusteltu pyyntö määräajan pidentämisestä. Kun toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät tietopyyntöjä koskevia määräaikoja, on niiden otettava huomioon asianosaisten talouden toimijoiden koko ja taloudelliset resurssit.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa kaikki tarpeelliset tarkastukset ja todentamiset mukaan lukien tutkimukset kolmansissa maissa, sillä edellytyksellä, että asianomaiset talouden toimijat antavat suostumuksensa ja jäsenvaltion tai kolmannen maan hallitukselle on virallisesti ilmoitettu näiden alueella tapahtuvista tutkimuksista eikä tämä vastusta tutkimusta.

Toimivaltaisten viranomaisten on kohtuullisessa ajassa tutkimuksen alkamisesta arvioitava kaikkia kerättyjä tietoja ja todisteita ja sen perusteella todettava, onko 3 artiklaa rikottu. Jos toimivaltaiset viranomaiset eivät pysty keräämään riittävää näyttöä esimerkiksi siksi, että yritys tai EU:n ulkopuolisen valtion viranomainen ei tee yhteistyötä, ne voivat tehdä päätöksen käytettävissä olevien tietojen perusteella. Mikäli toimivaltaiset viranomaiset eivät voi todeta, että 3 artiklaa on rikottu, niiden on tehtävä päätös tutkimuksen lopettamisesta ja ilmoitettava siitä talouden toimijalle. Jos toimivaltaiset viranomaiset osoittavat, että 3 artiklan mukaista pakkotyön kieltoa on rikottu, niiden on viipymättä tehtävä päätös, joka sisältää seuraavat:

- a) kiellon saattaa asianomaisia tuotteita unionin markkinoille tai asettaa niitä saataville unionin markkinoilla ja viedä niitä;
- b) määräyksen tutkinnan kohteena olleille talouden toimijoille poistaa unionin markkinoilta asianomaiset tuotteet, jotka on jo saatettu tai asetettu saataville unionin markkinoilla;
- c) määräyksen tutkimuksen kohteena oleville talouden toimijoille hävittää asianomaiset tuotteet unionin oikeuden kanssa johdonmukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Jos talouden toimija ei noudata edellä mainittua päätöstä, on toimivaltaisten viranomaisten varmistettava, että:

- a) on kiellettyä saattaa markkinoille tai asettaa saataville markkinoilla kiellon kohteena olevia tuotteita;
- b) markkinoille jo saatetut tai saataville asetetut tuotteet poistetaan unionin markkinoilta;
- c) talouden toimijan hallussa edelleen olevat tuotteet hävitetään unionin oikeuden kanssa johdonmukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti talouden toimijan kustannuksella.

Jos talouden toimijat esittävät toimivaltaisille viranomaisille näyttöä siitä, että ne ovat noudattaneet edellä mainittua päätöstä ja poistaneet pakkotyövoiman käytön toiminnastaan tai toimituksetjustaan kyseisten tuotteiden osalta, toimivaltaisten viranomaisten on peruutettava päätöksensä jatkossa markkinoille saatettavien tai markkinoilla saataville asetettavien tuotteiden osalta ja ilmoitettava asiasta talouden toimijoille.

Toimivaltaisten viranomaisten on annettava 3 artiklan rikkomista koskevan päätöksen kohteena oleville talouden toimijoille mahdollisuus vaatia päätöksen uudelleentarkastelua 15 työpäivän kuluessa päätöksen vastaanottamisesta. Pilaantuvien tavaroiden, eläinten ja kasvien osalta määräaika on viisi työpäivää. Uudelleentarkastelua koskevassa pyynnössä on oltava tiedot, jotka

osoittavat, että tuotteet saatetaan markkinoille tai asetetaan saataville markkinoilla tai viedään 3 artiklan mukaisesti. Vaatimuksen päätöksen uudelleentarkastelusta on sisällettävä uutta tietoa, jota ei saatettu toimivaltaisen viranomaisen tietoon tutkimuksen aikana. Vaatimus uudelleentarkastelusta lykkää päätöksen toimeenpanemista siihen saakka, kunnes toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen uudelleentarkastelua koskevasta pyynnöstä.

Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös uudelleentarkastelua koskevasta pyynnöstä 15 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Pilaantuvien tavaroiden, eläinten ja kasvien osalta määräaika on viisi työpäivää. Jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että talouden toimijan toimittamat uudet tiedot huomioon ottaen toimivaltainen viranomainen ei voi todeta, että tuotteita on saatettu markkinoille tai asetettu saataville unionin markkinoilla tai että ne viedään unionin markkinoilta 3 artiklan vastaisesti, on sen kumottava alkuperäinen päätöksensä. Talouden toimijoilla, joihin tämän asetuksen perusteella tehty toimivaltaisen viranomaisen päätös on vaikuttanut, on oltava mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi päätöksen menettelyllisen ja aineellisen laillisuuden tutkimiseksi.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on tiedotusvelvoitteita komissiota ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla kohtaan esimerkiksi niiden tekemistä päätöksistä tutkimuksen aloittamisesta tai päätöksestä kieltää tuotteiden saattaminen unionin markkinoille tai asettaminen saataville unionin markkinoilla tai vienti unionin markkinoilta.

Ilmoitukset 3 artiklan rikkomisesta (10 artikla)

Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tai yhteenliittymän, joka ei ole oikeushenkilö, toimivaltaisille viranomaisille toimittamissa tiedoissa, jotka koskevat 3 artiklan väitettyä rikkomista, on oltava tiedot asianomaisista talouden toimijoista tai tuotteista sekä syyt, joihin väite perustuu. Toimivaltaisen viranomaisen on mahdollisimman pian ilmoitettava henkilölle tai yhteenliittymälle tämän ilmoituksen arvioinnin tuloksesta. Euroopan unionin lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua direktiiviä (EU) 2019/1937 sovelletaan tämän asetuksen rikkomusten ilmoittamiseen sekä ilmoituksien tekijöiden suojeluun.

Unionin markkinoille tulevat tai sieltä poistuvat tuotteet (15–21 artiklat)

Asetuksen soveltaminen ei rajoita muun unionin lainsäädännön soveltamista koskien luovutusta vapaaseen liikkeeseen tai tuotteiden vientiä.

Toimivaltaisten viranomaisten on viipymättä ilmoitettava jäsenvaltion tulliviranomaisille:

- a) päätöksestä kieltää tuotteiden saattaminen tai saataville asettaminen unionin markkinoilla sekä vienti unionin markkinoilta. Toimivaltaisen viranomaisen on myös ilmoitettava määräyksestä vetää tuotteet pois markkinoilla ja hävittää tuotteet;
- b) uudelleentarkastelusta seuranneesta päätöksestä;
- c) päätöksestä peruuttaa aikaisempi päätös 6(6) artiklan mukaisesti (talouden toimija on osoittanut ottaneensa käyttöön ja toteuttavansa sopivia ja tehokkaita toimenpiteitä pakotyon lopettamiseksi lyhyessä ajassa.)

Tulliviranomaisten on toimivaltaisten viranomaisten antamien tietojen perusteella tunnistettava tuotteet, jotka voivat rikkoa 3 artiklan kieltoa. Kun tulliviranomaiset tunnistavat unionin markkinoille tulevan tai sieltä lähtevän tuotteen, joka saattaa olla toimivaltaiselta viranomaiselta saadun tiedon perusteella 3 artiklan kiellon vastainen, on tulliviranomaisten keskeytettävä tuotteen

luovutus vapaaseen liikkeeseen tai tuotteen vienti. Tulliviranomaisten on viipymättä ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille keskeytyksestä ja toimitettava niille kaikki asiaankuuluvat tiedot, joiden perusteella ne voivat todeta, koskeeko tuotetta jokin edellä mainituista päätöksistä. Jos tuotteen luovutus vapaaseen liikkeeseen tai vienti on keskeytetty edellä mainitusta syystä, on tuote luovutettava vapaaseen liikkeeseen tai vietävä, kun kaikki muut luovutukseen tai vientiin liittyvät vaatimukset ja muodollisuudet on täytetty ja jos toinen seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- a) toimivaltainen viranomainen ei ole pyytänyt 4 työpäivän sisällä keskeytyksestä tulliviranomaista jatkamaan keskeytystä. Kun keskeytys koskee pilaantuvia tuotteita, eläimiä ja kasveja, on määräaika 2 työpäivää;
- b) toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut tulliviranomaisille hyväksyvänsä tuotteiden luovutuksen vapaaseen liikkeeseen tai niiden viennin tämän asetuksen nojalla.

Luovutusta vapaaseen liikkeeseen tai vientiä ei pidetä todisteena unionin lainsäädännön eikä etenkin tämän asetuksen noudattamisesta.

Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että edellä mainitun ilmoituksen kohteena oleva tuote on valmistettu pakkotyöllä, on niiden vaadittava tulliviranomaisia olemaan luovuttamatta tuotetta vapaaseen liikkeeseen ja olemaan sallimatta sen vientiä.

Toimivaltaisten viranomaisten kieltäessä tuotteen luovuttamisen vapaaseen liikkeeseen tai sen viennin on tulliviranomaisten tehtävä tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tuote hävitetään unionin oikeuden kanssa johdonmukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jotta unionin markkinoille tuleviin tai niiltä poistuviin tuotteisiin voidaan soveltaa riskiperusteista lähestymistapaa ja voidaan varmistaa, että tarkastukset ovat tehokkaita ja että ne suoriteetaan tämän asetuksen vaatimusten mukaisesti, toimivaltaisten viranomaisten ja tulliviranomaisten on tehtävä tiivistä yhteistyötä ja vaihdettava riskeihin liittyviä tietoja.

Tietokanta pakkotyön riskialueista ja -tuotteista (11 artikla)

Komissio pyytää ulkopuolisia asiantuntijoita tarjoamaan ohjeellisen, ei-tyhjentävän, todennettavissa olevan ja säännöllisesti päivitettävän tietokannan pakkotyöhön liittyvistä riskeistä tiettyillä maantieteellisillä alueilla tai tiettyjen tuotteiden osalta.

Tietojärjestelmät, ohjeet ja koordinoitu täytäntöönpano (22–24 artiklat)

Komissio antaa asetusta koskevia ohjeita 18 kuukauden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta. Ohjeisiin sisältyvät pakkotyöhön liittyvää huolellisuusvelvoitetta koskevia neuvoja ja tietoja pakkotyön riski-indikaattoreista sekä lista julkisesti saatavilla olevista asetuksen täytäntöönpanon kannalta olennaisista tietolähteistä.

Asetuksella perustetaan uusi pakkotyöllä valmistettuja tuotteita torjuva EU:n verkosto (A Union Network Against Forced Labour Products), joka toimii toimivaltaisten viranomaisten ja komission välisen jäsenmäärän koordinoinnin ja yhteistyön foorumina. Verkosto koostuu edustajista jokaisen jäsenvaltion toimivaltaisesta viranomaisesta, komission edustajista sekä tarvittaessa tulliviranomaisten asiantuntijoista. Verkoston tehtäväksi on määritetty:

- a) täytäntöönpanotoimia koskevien yhteisten prioriteettien tunnistamisen helpottaminen, tiedon, asiantuntemuksen ja parhaiden käytäntöjen vaihto;

- b) yhteisten tutkimuksien suorittaminen;
- c) helpottaa valmiuksien kehittämistä ja edistää yhdenmukaisia riskiperusteisia lähestymistapoja ja hallinnollisia käytäntöjä asetuksen täytäntöön panemiseksi jäsenvaltioissa;
- d) osallistua tämän asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen soveltamisen varmistavien ohjeiden laatimiseen;
- e) edistää ja helpottaa yhteistyötä, jotta voidaan tutkia mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa tämän asetuksen täytäntöönpanon valvontaan ja tuotteiden jäljitettävyyteen;
- f) edistää toimivaltaisten viranomaisten ja tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja asiantuntemuksen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa.

25 artiklassa (*Luottamuksellisuus*) säädetään toimivaltaisten viranomaisten asetuksen perusteella saamansa tiedon käytöstä vain tämän asetuksen soveltamiseen ja tiedonantajien identiteettin luottamuksellisuudesta.

Kansainvälinen yhteistyö (26 artikla)

Asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon helpottamiseksi komissio voi tarvittaessa tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja muun muassa kolmansien maiden viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan edustajien ja yhtiöiden kanssa. Kansainvälisen yhteistyön kolmansien maiden viranomaisten kanssa on toteutettava jäsennellyllä tavalla osana olemassa olevia rakenteellisia vuoropuheluita kolmansien maiden kanssa tai tarvittaessa erityisiä, tapauskohtaisesti luotavia rakenteita. Yhteistyö muun muassa kansainvälisten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan edustajien, yhtiöiden tai toimivaltaisten viranomaisten kanssa kolmansissa maissa voi johtaa siihen, että unioni kehittää liitännäistoimenpiteitä tukeakseen yritysten ja kumppanimaiden toimia ja paikallisia valmiuksia pakkotyön torjumiseksi.

27 artiklassa (*Delegoidut säädökset ja niiden käyttö*) komissiolle ehdotetaan toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä kuten myös 16(1) artiklassa on tarkemmin selostettu mm. yksilöimällä tuotteet tai tuoteryhmät, joista on toimitettava tietoja mm. tulliviranomaisille. 16 artiklassa on mainittu, että komissio voi antaa myös täytäntöönpanosäädöksiä, joissa täsmennetään 16(1) artiklan mukaisesti tulliviranomaisten saataville asetettavat tiedot. Täytäntöönpanosäädökset hyväksytään tarkastelumenettelyä noudattaen. 28 artiklan nojalla annetut delegoidut säädökset tulevat voimaan viipymättä, ja niitä sovelletaan niin kauan kuin niitä ei vastusteta.

30 artiklassa (*Seuraamukset*) säädetään seuraamuksista, jotka ovat jäsenvaltioiden säädettävissä toimivaltaisten viranomaisten päätöksiä noudattamatta jättämisestä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia sekä varoittavia.

31 artiklan (*Voimaantulo ja soveltamispäivämäärä*) mukaan asetusta sovelletaan kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 114 artikla ja 207 artikla. Molempien artiklojen osalta noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä säädösehdotuksen. Neuvostossa edellytetään määräenemmistöpäätöksentekoa.

SEUT 114 artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja varmistaa lainsäädännön yhtenäisen ja syrjimätön soveltaminen Euroopan unionissa. Komissio näkee riskinä, että EU-sääntelyn puuttuessa, jäsenvaltiot ryhtyisivät itse säätämään pakkotyön kieltämistä koskevia kansallisia lakeja, joiden erilaiset sisällöt aiheuttaisivat esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle ja tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Pakkotyön olemassaolo ja siihen liittyvät ongelmat ovat saaneet lisäantuvässä määrin huomiota, ja usean jäsenvaltion parlamentit tai hallitukset ovat ilmoittaneet tarpeesta säätää lakeja ehkäistäkseen pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden pääsy markkinoille. Komission mukaan asetuksen tavoitteena on välttää tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet ja poistaa sisämarkkinoilla esiintyvät kilpailun vääristymät, jotka johtuvat pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden saattamista unionin markkinoille ja niiden asettamista saataville unionin markkinoilla koskevien kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten eroista.

SEUT 207 artiklan mukaan yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisille periaatteille esimerkiksi vientipolitiikassa. SEUT 207 artiklan 2 kohdan mukaan toimenpiteistä, joilla määritellään puitteet yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi, säädetään asetuksilla. Koska esityksellä tulee olemaan suoria vaikutuksia kansainväliseen kauppaan, kieltäen mm. pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden viennin sekä saattamisen EU:n markkinoille, esittää komissio ko. artiklaa yhtenä oikeusperusteena.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kahden rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on mahdollista silloin, kun kyse on toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen. Valtioneuvosto katsoo, että esityksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena, esityksellä ollen vaikutuksia sekä sisämarkkinoiden toimintaan, että kauppapolitiikkaan.

Toissijaisuusperiaatetta noudatetaan jaetun toimivallan alalla (sisämarkkinat), sen sijaan kauppapolitiikka kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, johon ei sovelleta toissijaisuusperiaatetta.

Esitys asettaa yhtenäisen kiellon ja siihen liittyvän valvontamekanismin sisämarkkinoille, mutta edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät erikseen toimivaltaisesta viranomaisesta, jolla on toimivalta ehdotuksen täytäntöönpanosta ja erityisesti pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kieltämistä koskevista tutkimuksista ja päätöksistä. Vaikka kiellon kohteena on käytännössä kaikki talouden toimijat, on pienten toimijoiden hallinnollinen taakka huomioitu viranomaisten riskiperusteisessa lähestymistavassa ja tutkintaprosessin eri vaiheissa. Komissiolle annetaan toimivalta antaa sekä täytäntöönpanosäädöksiä että delegoituja säädöksiä tiedoista, joita annetaan mm. tulliviranomaisille. Lisäksi komissio tulee antamaan ohjeistusta sekä viranomaisille että talouden toimijoille, edistääkseen sääntelyn toimivuutta ja yhdenmukaista soveltamista.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että 27 artiklassa ja 16 artiklassa esitetty toimivallan siirto komissiolle on asianmukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Yleistä

Erona muihin yritysten vastuullisuutta koskeviin säädöksiin (esim. CSRD- ja CSDD –direktiiviehdotukset), asetusehdotus sisältää nimenomaisen kiellon pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden asettamisesta EU:n markkinoille. Kielto kohdistuu kaikkiin talouden toimijoihin, ja niiden

valmistamiin tai muilla tavoin markkinoille asettamiin tuotteisiin. Asetuksen lähtökohta ei ole asettaa uutta suoranaista tehtävää talouden toimijoille (vrt. raportointi taikka muut prosessit), vaikka se käytännössä kannustaa huolehtimaan siitä, että toimijalla on riittävät asianmukaisen huolellisuuden prosessit toiminnassaan varmistaakseen, etteivät tuotteet ole osaksi tai kokonaan valmistettu pakkotyöllä. Vaikka esitys sisältää vaatimuksen viranomaisten asettamista seuraamuksista, siinä ei säännellä siviilioikeudellisista korvauksista eikä rikosoikeudellisesta vastuusta. Eesityksen mukainen kielto ei myöskään koske palveluja.

4.2 Komission vaikutustenarvionti

Komissio ei ole laatinut asetusehdotuksesta vaikutustenarviontia. Komissio toteaa pakkotyön olevan suorassa ristiriidassa ihmisarvon kunnioittamisen ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden sekä jakamattomuuden kanssa, sellaisena kuin niistä määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa. Tämän huomioon ottaen komissio toteaa, että pakkotyö edellyttää kiireellisiä toimia, mikä ei ole mahdollistanut vaikutustenarvioinnin tekemistä.

Poikkeus parempaa sääntelyä koskevien komission suuntaviivojen mukaisesti myönnettiin, koska muiden aloitteiden, kuten CSDD-direktiiviehdotuksen ja kestäviä tuotteita koskevan aloitteen (COM(2022) 142 lopullinen) vaikutustenarvioinneissa kerättyä näyttöä voitiin ottaa huomioon tämän asetusehdotuksen valmistelussa. Tämän asetusehdotuksen osalta CSDD-direktiiviehdotuksen vaikutustenarvioinnissa määriteltyjä yhteneviä ongelmatekijöitä ovat markkinoiden toimintapuutteet, kuten sääntelyn puutteet, epäselvät ja toisistaan poikkeavat kansalliset säännöt ja tehottomat vapaaehtoisuuteen perustuvat kehykset. Pakkotyöhön liittyvä ongelma on EU:n laajuinen, ja koska yritykset ja sijoittajat toimivat yli rajojen, niiden toimitusketjut ovat kansainvälisiä ja havaitut markkinoiden toimintapuutteet ovat systeemisiä. Pakkotyö-ongelma ei ole vähentynyt ajan mittaan: riskien tunnistamisen odotetaan parantuvan ja tietoisuuden pakkotyön riskeistä lisääntyvän, mutta on myös odotettavissa, ettei muutos ole riittävän nopea ja systeminen.

Asetuksella olisi todennäköisiä myönteisiä sosiaalisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja työntekijöiden perusoikeuksiin. Kielto asettaa pakkotyöllä valmistettuja tuotteita EU:n markkinoille on omiaan vähentämään pakkotyön käyttöä ja siten parantamaan työolosuhteita ottaen huomioon EU:n markkinoiden mittakaavan. Myönteisin vaikutus kohdistuisi työntekijöihin, joista suurin osa on EU:n ulkopuolella. Eurooppalaiset kuluttajat saisivat myös lainsäädännön turvan sille, ettei heidän sisämarkkinoilta ostamansa tuote ole tuotettu pakkotyöllä.

Komission mukaan asetuksella voisi olla kielteisiä vaikutuksia EU:n talouteen, jos i) kyseinen tuote on merkittävä tuotantopanos EU:n teollisuudelle, ii) kyseistä tuotetta ei voida hankkia muualta ja iii) tuottajat eivät reagoi kiellon uhkaan.

Asetusehdotuksessa komissio toteaa, että ehdotus aiheuttaa pääasiassa täytäntöönpanokustannuksia viranomaisille ja talouden toimijoille asetuksen noudattamisesta aiheutuvina kustannuksina. Myös komissiolle aiheutuu rajoitetusti kustannuksia. Jäsenvaltioille ehdotuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset riippuvat kansallisen tason nykyisestä hallintorakenteesta, eli onko jäsenvaltioilla jo olemassa olevia viranomaisia, jotka suorittavat jo samanlaisia tehtäviä, sekä kansallisesta lainsäädännöstä, joka on jo olemassa asiaan liittyvien kysymysten osalta ja mahdollisesta tullijärjestelmien päivityksestä.

4.3 Vaikutukset Suomen kannalta

Pakkotyön kieltämistä unionin markkinoilla koskeva asetusehdotus vastaa hallitusohjelman tavoitteeseen edistää yritysten yhteiskuntavastuuta koskevaa sääntelyä EU-tasolla. Yhdenmukainen EU:n alueen yritysten sääntely varmistaisi yrityksiin tasapuolisesti kohdistuvan sääntelytaakan ja vaikutukset EU:n alueen yritysten keskinäiseen kilpailukykyyn. Suomi on sitoutunut pakkotyön lopettamiseen vuoteen 2030 mennessä osana YK:n kestävä kehityksen tavoitteita, sekä lukuisten muiden kansainvälisten sopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan myötä.

Kansainvälinen työjärjestö ILO on arvioinut, että pakkotyö tuottaa vuosittain 150 miljoonan dollarin laittomat tuotot. Pakkotyöhön liittyy usein ihmiskauppaa, jonka torjuntaan sekä unioni että Suomi ovat sitoutuneet EU-tason sääntelyn kautta. Tästä huolimatta EU:n markkinoille päätyy pakkotyöllä tuotettuja tuotteita, johon asetusehdotuksella pyritään tehokkaasti puuttumaan.

Suomi on sitoutunut useaan kansainväliseen sopimukseen ihmisoikeuksien edistämiseksi, joihin sisältyy nimenomainen pakkotyön kieltö (ks. luku 6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin). Lisäksi Suomi on sitoutunut pakkotyön kieltoon ihmiskaupan vastaisen sääntelyn kautta.

Esitys on linjassa ILO:n pakkotyötä koskevien yleissopimusten nro 29 ja nro 105 sekä sopimukseen nro 29 liittyvän vuoden 2014 pöytäkirjan kanssa. Suomi on ratifioinut molemmat sopimukset ja myös vuoden 2014 pöytäkirjan. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet molemmat pakkotyötä koskevat yleissopimukset, mutta muutamat jäsenvaltiot eivät ole ratifioineet vuoden 2014 pöytäkirjaa.

Suomi on sitoutunut ihmiskaupan torjuntaan myös EU-tason sääntelyn kautta. Siihen liittyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (ihmiskauppadirektiivi), sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (uhridirektiivi).

Lisäksi Suomi on ratifioinut vuonna 2006 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta vuonna 2000 tehdyn lisäpöytäkirjan (SopS 71/2006) sekä vuonna 2012 Euroopan neuvoston vuoden 2005 yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 43–44/2012).

Mainittujen direktiivien ja sopimusten määräykset koskevat myös pakkotyöhön liittyvän ihmiskaupan torjuntaa. Niiden toimeenpano edellyttää Suomelta jo nyt aktiivista toimintaa ihmiskaupan torjumiseksi.

Pakkotyö on kriminalisoitu Suomessa osana ihmiskaupan kriminalisointia (rikoslain (39/1889) 25 luku). Suomen rikoslaissa ei ole erillisiä säännöksiä orjuuden ja pakkotyön kieltämisestä. Rikoslaissa säädetään ihmiskauppana rangaistavaksi tunnusmerkistössä mainitut menettelytavat toisen saattamiseksi muun muassa pakkotyöhön. Ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö voi siis täytyä myös muissa kuin pakkotyöhön liittyvissä tapauksissa. Tutkintaviranomaisille voi olla vaikeaa arvioida onko ihmiskaupparikoksen tai muun rikoksen taustalla pakkotyötä vai muunlaista hyväksikäyttöä. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin HEUNin mukaan oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö ilmentävät, että rajanveto hyväksikäyttöä koskevien rikosnimikkeiden välillä (kiskonnantapainen työsyryntä – törkeä kiskonta – ihmiskauppa) on haasteellista.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyn ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimeenpanemiseksi teetetyt VN TEAS –rahoitteisen selvityksen mukaan, rikoslainkäyttöviranomaisten kyvyssä tunnistaa ihmiskaupan uhri ja arvioida tapahtumia rikosoikeudellisesti ihmiskauppana on puutteita. Asioita saatetaan herkemmin arvioida esimerkiksi kiskonnantapaisena työsyryntänä, vaikka ihmiskaupparikoksen edellytykset näyttäisivät täyttyvän (Koivukari et al. 2022).

HEUNIn tekemien selvitysten mukaan Suomessa on toistaiseksi annettu 11 lainvoimaista tuomioita ihmiskaupasta pakkotyötarkoituksessa, joista yksi on korkeimman oikeuden ennakkopäätös (KKO:2022:2). Tuomioista seitsemän on ravintola-alalta, yksi kauneushoitoalalta, kaksi tuotantoalalta (puutavara- ja muovi) sekä yksi metsämarjanpoiminnasta (josta KKO on antanut ratkaisunsa).

HEUNIn tutkimuksissa on selvinnyt, että Suomessa työvoiman hyväksikäyttöä ja pakkotyötä ilmenee erityisesti työvoimaintensiivisillä aloilla, joilla käytetään paljon ulkomaista työvoimaa, kuten ravintola-alalla ja/tai aloilla, joilla on pitkiä alihankintaketjuja kuten rakennus-, siivous, ja maatalousaloilla. Hyväksikäyttö koskee erityisesti ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä, jotka ovat tietämättömiä oikeuksistaan ja tekevät ylipytkiä työpäiviä pienellä palkalla huonoissa olosuhteissa. Linkit harmaan talouden ilmiöiden, talousrikosten ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön välillä ovat HEUNIn tutkimusten mukaan selkeät. Vaikka pakkotyön riskialoina on pidetty erityisesti määrättyjä palvelualoja (joita esitys ei koske), on riskejä nähty esiintyvän myös määrättyillä tuotantoaloilla, kuten rakennusala sekä maatalousala.

Tehtyjen tutkimusten ja oikeuskäytännön valossa ehdotuksella nähdään siten olevan vaikutuksia myös Suomessa tapahtuvan tuotannon kannalta, sen kieltäessä käytännössä myös Suomessa pakkotyöllä valmistettujen/tuotettujen tuotteiden saattamisen markkinoille Suomessa ja muualla. Jäisi kuitenkin valvovan viranomaisen arvioitavaksi onko tuotteen taustalla asetuksen määritelmän mukaista pakkotyötä.

Asetusehdotuksessa esitetään perustettavaksi jäsenvaltioihin yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka vastaa asetuksessa asetettujen velvoitteiden täyttämisestä. Suomessa ei ole olemassa sellaista selkeää viranomaisastahoa, jolle toimivaltaisen viranomaisen tehtävät voisivat soveltua. Tällä nimitettävällä toimivaltaisella viranomaisella tulee olla riittävät resurssit ja osaaminen kattavienkin tutkimusten tekemiseen liittyen talouden toimijoiden arvoketjuihin ja siellä mahdollisesti esiintyvään pakkotyöhön. Viranomaisella on asetuksen mukaan todistustaakka pakkotyön käytön osoittamisessa, joten sillä tulee myös olla riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit toteuttamaan eri vaiheen tutkimuksia ja niihin liittyviä arviointeja. Lisäksi asetuksen valvonta vaatisi eri viranomaisastahojen tiivistä yhteistyötä, niin kansallisesti perustettavan valvontaviranomaisen ja tullin välillä kuin EU-tasolla ja kansainvälisesti. Viranomaisastahojen hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitava tarkemmin neuvottelujen kuluessa ja sääntelyn täytäntöönpanon yhteydessä. Tullin osalta resurssivaikutukset liittyvät siihen, miten valvonta käytännössä toteutetaan. Tässä vaiheessa on äärimmäisen haastavaa arvioida Tullille kohdistuvia resurssivaikutuksia.

Kansallista tullilakia (304/2016) sovelletaan Suomessa Euroopan unionin tullialueelle tuotavien ja sen ulkopuolelle vietävien sekä Suomen tullialueen kautta kuljetettavien tavaroiden tulliselvitykseen, tullivalvontaan ja tulliverotukseen sen lisäksi, mitä niistä säädetään unionin tullilainsäädännössä ((EU) N:o 952/2013). Euroopan unionilla on yksinomainen toimivalta tulliliiton alalla. Hyvän ja toimivan yhteistyön ylläpitämiseksi ja luomiseksi jäsenvaltioiden eri toimivaltaisen viranomaisten ja tulliviranomaisten kanssa tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tullin tehtävien osalta kansallinen tullilaki sisältää tarvittavat toimivaltuudet tavaroiden pysäyttämiseen, tarkastamiseen, pidättämiseen ja haltuunottoon. Tulli voi myös suorittaa tällaisiin tavaroihin

kohdistuvan esitutinnan. Tullilaki sisältää myös tarvittavat muutoksenhakusäännökset Tullin tekemistä päätöksistä.

Asetus velvoittaisi kaikkia talouden toimijoita niiden toiminnan laajuudesta ja toimintamuodosta riippumatta. Yrityksille aiheutuisi säännösten noudattamisesta kustannuksia, niiden joutuessa varmistamaan, etteivät saata tai aseta saataville unionin markkinoilla pakkotyöllä valmistettuja tuotteita. Toimijoille aiheutuva mahdollinen hallinnollinen taakka tai kustannukset riippuvat siitä, miten niiden mahdolliset olemassa olevat asianmukaisen huolellisuuden prosessit on muodostettu. Yritysvastuudirektiivi (CSDD) tulee asettamaan asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sen soveltamisalaan kuuluville suurimmille yrityksille, joten pk-yrityksillä ei välttämättä tule olemaan sen edellyttämiä prosesseja paikallaan. Tällaisten asianmukaisen huolellisuuden prosessien sisällyttäminen osaksi yrityksen toimintaa tulee luonnollisesti aiheuttamaan kustannuksia, mutta mahdollistaa pakkotyön käytön tunnistamisen yrityksen arvoketjussa vähentäen riskiä joutua poistamaan tuotteet markkinoilta. Asetuksen myötä kilpailukenttä tasoittuu, kun yritykset eivät voi hyötyä pakkotyön käytöstä niiden arvoketjuissa ja tältä osin myös kuluttajat voivat luottaa siihen, ettei tuotteiden valmistuksessa ole käytetty pakkotyötä.

Vaikka kiellon esitetäänkin kohdistuvan kaikkiin talouden toimijoihin (verrattuna CSRD- ja CSDD-direktiiviehdotuksiin, joissa soveltamisala on rajattu toimijoiden oikeudellisen muodon ja toiminnan laajuuden mukaan) on kuitenkin mm. riskiperusteisella lähestymistavalla haluttu varmistaa, että pienemmille toimijoille ei aseteta kohtuutonta taakkaa. Valvonta tulee asetusehdotuksen mukaan kohdistaa toimijoihin ja toimitusketjun osiin, joissa pakkotyön riskit ovat suurimmat. Lisäksi tulee ottaa huomioon mm. talouden toimijoiden koko ja taloudelliset resurssit, tuotteiden volyymit, ja mahdollisen pakkotyön laajuus. Tutkintaprosessia koskevassa sääntelyssä on niin ikään otettu huomioon pienempien toimijoiden rajallisemmat resurssit.

Sen lisäksi, että talouden toimijoiden edellytetään käytännössä entistä aktiivisemmin ottamaan huomioon pakkotyön riskit toiminnassaan, ja varmistamaan ettei sitä esiinny missään vaiheessa valmistus- ja tuotantoketjua, kannustaen yrityksiä noudattamaan olemassa olevia asianmukaisen huolellisuuden standardeja toiminnassaan tältä osin, yrityksille voi aiheutua hallinnollista taakkaa toimivaltaisten viranomaisten tekemiin tietopyyntöihin vastaamisesta sekä mahdollisesti päätösten uudelleentarkastelun vaatimisesta. Yritykset voivat myös joutua poistamaan markkinoilta ja hävittämään tuotteitansa toimivaltaisen viranomaisen päätöksen perusteella. Kansallisesti on vielä tarpeen tarkemmin kartoittaa, kuinka paljon ehdotuksen toteuttaminen aiheuttaisi kustannuksia ja lisätyötä näille yrityksille. Sääntelyn taloudellisten vaikutusten vuoksi on tärkeää, että veloitteet koskevat yhtäläisesti kaikkia unionin alueella toimivia yrityksiä.

Komissio ei ole arvioinut erikseen ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia (ks. luku 4.2), joten on tässä vaiheessa vaikeaa arvioida ehdotuksen tarkempia taloudellisia vaikutuksia Suomelle ja taloudelle yleisesti, ottaen huomioon, että kansallisen toteutuksen osalta ei ole mallia.

Asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetus tulisi edellyttämään kansallisia lainsäädäntötoimia ainakin toimivaltaisen viranomaisen asettamisen ja sen määäämien seuraamusten osalta.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Aloite mainittiin ensimmäisen kerran komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin unionin tilaa koskevassa puheessa 15.9.2021. Esityksen keskeiset elementit sisältyivät myös 23.2.2022 julkistettuun *komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroo-*

pan talous- ja sosiaalikomitealle ihmisarvoisesta työstä kaikkialla maailmassa globaalia oikeudenmukaista siirtymää ja kestävää elpymistä varten ((COM 2022) 66 lopullinen). Pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden saattamisen EU:n markkinoille kieltäminen oli yksi useista toimenpiteistä, joka mainittiin komission tiedonannossa. Tiedonannosta laadittiin E-kirje eduskunnalle (E 39/2022 vp), jonka mukaan valtioneuvosto suhtautui myönteisesti aloitteeseen, mutta piti tärkeänä, että sääntelyä toimeenpannaan tavalla, joka on yhdenmukaista Maailman kauppajärjestön (World Trade Organization, WTO) sääntöjen kanssa eikä johda EU:n kauppakumppanien perusteettomaan syrjintään tai peiteltyihin kaupan esteisiin. Todettiin myös nimenomaisesti, että Suomi tukee pakkotyön ja lapsityön käytön torjuntaa koskevaa priorisointia, korostaen samalla myös muiden erikseen mainittujen periaatteiden ja oikeuksien merkitystä. Kirjeessä todetaan, että komission yksittäisiin säädöshankkeisiin, jotka mainitaan tiedonannossa, muodostetaan kanta erikseen.

Komissio julkisti ehdotuksen asetukseksi 14.9.2022. Asetusehdotuksesta järjestettiin yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoasianministeriön toimesta kuulemistilaisuus sidosryhmille ja viranomaisille 29.9.2022. Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty 11.10.2022 valtioneuvoston EU-asioiden komitean alaisessa EU 8 -jaostossa (kilpailukyky) ja 14.10.2022 valtioneuvoston EU-asioiden komitean alaisessa EU 28 -jaostossa (työoikeus). Lisäksi U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU 2 -jaostossa (kauppapoliittiset kysymykset) kirjallisessa menettelyssä ja EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 28.10.2022.

Ehdotusta käsitellään Neuvoston kilpailukyky- ja kasvutyöryhmän alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä. Neuvoston työryhmäkäsittelyn tarkemmasta aikataulusta ei vielä ole tietoa.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO). Mietinnön esittelijä ei vielä ole tiedossa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksella on vaikutuksia perusoikeuksiin.

Ehdotus edistää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 5(2) artiklassa turvattua pakkotyön kieltä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan pakkotyön kieltä, sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 21 artiklaa, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuutta ja jakamattomuutta sekä ihmisarvon kunnioittamista.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: perusoikeuksien turvaaminen (22 §), omaisuuden suoja (15 §), elinkeinonvapaus ja oikeus työhön (18 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §) sekä oikeusturva (21 §).

Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen (HE 309/1993 vp). Asetusehdotuksen voidaan katsoa toteuttavan omalta osaltaan perustuslain 22 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien edistämismääräystä.

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltiota kunnioittamaan ja takaamaan sopimusten sisältämät ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville henkilöille siitä riippumatta, ovatko he kyseisen valtion kansalaisia tai onko henkilön oma kansallisuusvaltio liittynyt sopimukseen (HE 309/1993 vp). Perusoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä. Lähtökohtana on, että perusoikeudet suojaavat yksilöä riippumatta esimerkiksi tämän iästä, sukupuolesta tai kansalaisuudesta. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (HE 309/1993 vp).

Perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkintakäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

Sääntely kohdistuisi talouden toimijoihin, niiden oikeudellisesta muodosta, toiminnan laajuudesta ja kotipaikasta riippumatta, jotka saattaisivat tai asettaisivat saataville pakkotyövoimalla valmistettuja tuotteita EU:n markkinoille, tai veisivät niitä EU:n markkinoilta. Asetusehdotuksella tavoiteltaisiin vaikutuksia erityisesti EU:n alueen ulkopuolella, ottaen huomioon, että pakkotyö on nähty merkittävänä globaalina ongelmana ja erityisesti maissa, joissa ihmisoikeuksien on todistetusti nähty toteutuvan heikommin kuin EU:n alueella.

Sääntely toteuttaisi perustuslain 22 §:n tarkoittamaa velvollisuutta edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista laajasti kaikilla alueilla, myös Suomen ja Euroopan unionin rajojen ulkopuolella. YK:n ihmisoikeusneuvoston alainen, mutta itsenäinen taloudellisten, sosiaali- ja kulttuuriasioiden komitea on katsonut, että valtioiden tulisi ehkäistä lainkäyttöpiirissään olevien yritysten haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia ulkomailla. Valtioneuvoston katsoo, että sääntely tähtää yritystoiminnan aiheuttamien vaikutusten kannalta keskeisten perusoikeuksien suojaamiseen. Vaikka sääntely asettaa taloudellista toimintaa rajoittavia velvoitteita myös rajat ylittävissä tilanteissa, valtioneuvosto arvioi, että on ehdotusta pidettävä perusoikeuksen turvaamisvelvoitteen kannalta myönteisenä asiana eikä perustuslaista aiheudu tältä osin estettä sääntelyn hyväksymisille.

Omaisuuksien suoja ja elinkeinovapaus

Perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen mukaan arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin ilmaiseman elinkeinovapauden mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Muun

ohella säännöksessä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Momentissa säädettyä oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Ammatin- ja elinkeinonharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa. Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapauteen kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia, mutta rajoituksista tulee säätää lailla (PeVL 18/2006 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta esimerkiksi sääntelyä erinäisten velvoitteiden asettamisesta elinkeinonharjoittajalle. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä. Harjoitettavan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin merkittävästi puuttuvaa lainsäädäntöä on arvioitava sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta (PeVL 28/2012 vp).

Omaisuuksien suoja ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Olennaisia ovat asetusehdotuksen osalta ainakin vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä sekä rajoituksen oikeasuhtaisuudesta tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. PeVL 21/2006; PeVL 20/2005; PeVL 12/1998; PeVL 8/1995. Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996 vp). Täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttävät myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä. PeVL 40/2013; PeVL 54/2002; PeVL 19/2002.

Asetuksen sisällössä ja kun valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tarkemmin kansallisesti, on otettava huomioon edellä mainitut vaatimukset. Viranomaisen toimivaltuuksiin tulee ehdotuksen mukaan kuulumaan muun muassa sen varmistaminen, että pakko-työllä valmistetut tuotteet poistetaan markkinoilta ja tuhoetaan kansallisen ja EU-sääntelyn mukaisesti.

Sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavaa oikeutta koskevilla määräyksillä ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentyviä lueteloita ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä tulkitaan yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita. Rajoitussääntelyn tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (PeVL 45/2014 vp).

Oikeasuhtaisuusvaatimus tarkoittaa, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. (PeVL 3/2014 vp; PeVL 38/2013 vp; PeVL 16/2013 vp; PeVL 8/2013 vp). Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp). Asetusehdotuksen tavoitteena oleva pakkotyön vähentäminen muodostaa valtioneuvoston arvion mukaan hyväksyttävän ja oikeasuhtaisen perusteen omaisuuden suoja ja elinkeinovapautta koskeville rajoituksille.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Asetuksen 30 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden asettavan säännökset seuraamuksista asetuksen artikla 6(4) tarkoittaman päätöksen noudattamatta jättämisestä. Seuraamusten tulee olla tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat. Ehdotus ei sisällä rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Hallinnolliset kurinpitoseuraamukset ja muut hallinnollisessa järjestyksessä määrättävät rangaistusluonteiset sanktiot eivät yleensä ole rikoksesta tuomittavia rangaistuksia perustuslain 8 §:n tarkoittamassa mielessä. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei siten sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin katsottu, että hallinnollisten sanktioidenkin sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6).

On tärkeää, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista hallinnollisista seuraamuksista perustuslain edellytysten mukaisesti. Tämä edellyttää valtioneuvoston näkemyksen mukaan, että neuvotteluissa on kiinnitettävä huomioita talouden toimijoille asetettavien velvoitteiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen erityisesti niiden velvoitteiden osalta, joiden laiminlyönti voi johtaa hallinnolliseen sanktioon.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Käsittelyn tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Asetusehdotuksen 12 artikla sisältää toimivaltaista viranomaista koskevat säännökset. Asetusehdotuksen 8(5) artiklassa säädetään, että talouden toimijoilla, joita toimivaltaisen viranomaisen päätös koskee, on oltava oikeus saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi päätöksen prosessuaalinen ja aineellinen laimukaisuus. Sitä ennen käsittelyä edeltää tutkimuksen alustava vaihe, varsinainen tutkimus, ja vielä asianosaisen pyynnöstä päätöksen uudelleentarkastelu.

Asetusehdotus ei ole valtioneuvoston näkemyksen mukaan ongelmallinen yksilön oikeusturvan kannalta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Valtakunnalla on lainsäädäntövalta itsehallintolain 27 §:n 1 momentin nojalla mm. asioissa, jotka koskevat:

- yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä (8 kohta);
- ulkomaankauppaa (12 kohta);
- työoikeutta (21 kohta).

Itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 42-kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös muissa itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavissa asioissa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission asetusehdotuksen tavoitetta kieltää pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden saattaminen myyntiin EU:n markkinoilla tai vienti EU:n markkinoilta. Kielto tuotteiden markkinoille asettamisesta edistää yhteiskunnallisia tavoitteita parantaa työntekijöiden perusoikeuksia ja työoloja globaalisti. Asetusehdotus tukee hallitusohjelman tavoitteita yritysten yhteiskuntavastuun edistämisestä.

Valtioneuvosto katsoo, että pakkotyön aiheuttamat ongelmat ovat merkittäviä ja niihin tulee puuttua EU-tason toimenpitein. Samalla on varmistettava, että sääntely muodostaa toimivan kokonaisuuden yritysten huolellisuusvelvoitesääntelyn (CSDD-direktiiviehdotus) sekä yritysten kestävyysraportoinnin (CSRD-direktiiviehdotus) kanssa. Pakkutyöhön liittyvät riskit yritysten arvoketjuissa sisältävät rajat ylittäviä vaikutuksia ja elementtejä, niin jäsenmaiden välillä kuin kolmansien maiden osalta, joten EU-tason toimenpiteitä voidaan pitää perusteltuina.

Valtioneuvosto kannattaa pakkotyön määritelmän sitomista ILO:n yleissopimuksen 29 ja sen liitepöytäkirjojen kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyä toimeenpannaan tavalla, joka on yhdenmukaista Maailman kauppajärjestön (World Trade Organization, WTO) sääntöjen kanssa eikä johda EU:n kauppakumppanien perusteettomaan syrjintään tai peiteltyihin kaupan esteisiin. On olennaista, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset soveltavat asetusta tasapainoisesti ja koordinoitusti.

Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen laajaa soveltamisalaa. Pakkotyö on vakava perusoikeuksien loukkaus ja globaali ongelma, jota kaikkien talouden toimijoiden tulee pyrkiä estämään. Toimivaltaisen viranomaisen tulee omassa riskiperustaisessa arvioinnissaan ottaa huomioon talouden toimijan koko, jo tehdyt asianmukaisen huolellisuuden prosessit suhteessa pakkutyöhön ja toimijan läheisyys epäiltyyn pakkutyöhön sen hankintaketjussa. Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen esitystä siitä, että toimivaltaisen viranomaisen tulee osoittaa, että tuote on pakkotyöllä tuotettu.

Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn suhteellisuudesta erityisesti suhteessa pienyrityskenttään on huolehdittava, vaarantamatta kuitenkaan esityksen tavoitetta. On tärkeää, että pakkotyön riskit huomioivat asianmukaisen huolellisuuden prosessit tuodaan osaksi pk-yritysten toimintaa tuottamatta niille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio ohjeistaa yrityksiä ja muita toimijoita asetuksessa esitetyn mukaisesti, ylläpitää avointa tietokantaa pakkotyön riskeistä tietyillä maantieteellisillä alueilla ja tiettyjen tuotteiden osalta ja, että perustettavat IT-järjestelmät ovat toimivia ja tosiasiaa tukevat yhtenäistä soveltamista EU-alueella.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota talouden toimijoille asetettavien velvoitteiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, jotta huomioidaan sääntelyn ennakoitavuus ja oikeusvarmuus, sekä toisaalta perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat vaatimukset (ks. u-kirjelmän luku 6).

Valtioneuvosto pitää etenkin kestävyysnäkökulmasta ongelmallisena ehdotettua velvollisuutta tuhota pakkotyöllä valmistettuja tuotteita. Tuotteiden tuhoaminen ei ole kestävä kehityksen strategian mukaista, eikä vaikuta myönteisesti ilmastonmuutoksen vastaiseen taisteluun, jonka

ajureina mm. hallitusohjelmassa mainitaan kiertotalous. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi etsiä vaihtoehtoisia menettelyjä tuotteiden tuhoamiselle esimerkiksi kierrätyksen ja kiertotalouden keinoin, kuitenkin varmistaen, etteivät talouden toimijat saa hyötyä pakkotyöllä valmistetuista tuotteista taloudellisesti.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen lähtökohtaa, että jäsenvaltiot päättävät itse toimivaltaisen viranomaisen päätöksien noudattamatta jättämiseen liittyvistä seuraamuksista.

Valtioneuvosto toteaa, että asetusehdotuksella on haluttu tavoitella kohdennetusti nimenomaan pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden poistamista EU:n markkinoilta. Sillä edistettäisiin kansainvälisten sopimusten mukaista pakkotyön kieltoa, ja myös EU-lainsäädäntöön sisältyvää ihmisoikeussääntelyä, mukaan lukien pakkotyön kieltoa osana ihmiskauppaa. Asetusehdotus on nähtävissä täydentävänä sääntelynä suhteessa olemassa olevaan substanssisääntelyyn, ja valmisteilla olevaan sääntelyn yritysten asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta (CSDD-direktiiviehdotus). Sen ei siten nähdä olevan tarkoituksenmukaisin väline puuttua mahdollisiin korvauskysymyksiin, tai säätää vastuun ulottumisesta myös muuhun kuin kyseessä oleviin pakkotyöllä valmistettuihin tuotteisiin. Verkon markkinapaikkojen mahdollista oikeudellista asemaa, velvoitteita ja niiden muotoa, on tarkoituksenmukaista arvioida linjassa muun EU-sääntelyn kanssa. Lisäksi neuvottelujen kuluessa tulee arvioida mahdollisuuksia hyödyntää EU:n markkinavalvontasääntelyssä vakiintuneita määritelmiä ja menettelyjä.