

Asia: VN/24815/2024

## **Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusvelvoitteesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausuntonne soveltamisalaa ja määritelmiä koskevista ehdotuksista (lain 1 luku)**

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusvelvoitteesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusvelvoitteesta. Lailla pantaisiin täytäntöön yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1760 (yritysvastuudirektiivi). Laki sisältäisi yritysvastuudirektiivin mukaista huolellisuusvelvoitetta koskevat säännökset yrityksille. Sääntelyn valvontatehtävät ehdotetaan monialaiselle Lupa- ja valvontavirastolle (LVV). Tehtävää on tarkoitus hoitaa yhdessä samanaikaisesti lausunnolla olevan esityksen laiksi pakkotyöllä valmistettujen tuotteiden kiellon valvonnasta ja seuraamuksista kanssa. Lausunnolla olevan esityksen mukaan tämän lain valvontaan osoitettaisiin 2,5 henkilötyövuotta ja pakkotyöasetuksen valvontaan 1,5 henkilötyövuotta. Tehtävällä on kansallinen sekä kansainvälinen ulottuvuus, etenkin EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken. LVV:n olisi myös osallistuttava eurooppalaiseen valvontaverkoston. Valvontaverkoston kuuluminen tuo mukanaan myös velvoitteita. EU:n-tason päätösten vaikutuksia

kansallisiin tehtäviin on lähes mahdotonta arvioida, mutta odotettavissa on tehtävänäalan uutta sääntelyä ja muuta sitovaa ohjeistusta ja jäsenvaltioiden avustamista ja yhteistyötä lisäen tehtävän työläyttä ennakoitua suuremmaksi.

Lausunnossaan LVV ottaa kantaa erityisesti valvontatehtävään ja sen toimeenpanoon. Tehtävä muodostaa poikkeuksellisen laajan kokonaisuuden sekä edellyttää merkittävän laajaa oikeudellista osaamista. Lisäksi tehtävät vaativat muun muassa kauppatieteellistä ja luonnontieteellistä osaamista, vastaavasti mitä ehdotetulta seuraamuskollegiolta odotetaan. Sellaisenaan tehtävä on vaikeasti toteutettavissa nykyrakenteissa. Kotimaisten kielten lisäksi tehtävissä vaaditaan englannin kielen hyvää osaamista. Kansainväliset tehtävät saattavat edellyttää lisäksi käännös ja tulkkauspalvelun hyödyntämistä. Tehtävä vaatii uusien rakenteiden muodostamista LVV:ssä sekä tosiasiallisten resurssien turvaamista niin tehtävän alkaessa kuin myös pidemmällä aikavälillä jatkossa. Tehtävään sisältyisi viranomaisyhteistyön, matkustamisen ja IT-järjestelmien perustamisen, ylläpidon ja kehittämisen lisäksi esimerkiksi neuvontaa, valvontasuunnitelman mukaista oma-aloitteista valvontaa, ilmoitukseen perustuvaa valvonta-asioiden käsittelyä, valvontakäyntejä, erinäisiä seuraamuksia, seuraamusmaksuja tai muita hallinnollisia pakkotoimia sekä näihin liittyvien muutoksenhakuprosessien käsittelyä. Hallituksen esityksen perusteella on arvioitu, että jo yhden kansainvälisen arvoketjun sisältävä valvonta-asia on hyvin työläs ja pitkäkestoista selvittää. Direktiiviin perustuva sääntely on tulkinnanvaraista ja väljää, mikä on omiaan lisäämään työläyttä.

Komissio tulee seuraamaan valvontatehtävien hoitoa ja resurssointia.

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

8 § Finanssialan yrityksistä ja niiden valvonnasta LVV:ssä ei ole ennestään osaamista ja

kokemusta. Osaamisen muodostaminen ja ylläpito jäisi käytännössä tämän tehtävän varaan ja voi muodostua hallinnollisesti raskaaksi. Edellä mainitulla perusteella LVV pyytää TEM:ä vielä harkitsemaan tehtävänalan valvonnan osoittamista toiselle viranomaiselle esimerkiksi Finanssivalvonnalle, joskin LVV näkee yritysvastuudirektiivin velvoitteiden jakamisen useammalle viranomaiselle myös lisäävän kokonaisuudessaan hallinnollista taakkaa. Vaihtoehtoisesti säännöstasolla voisi mahdollistaa toisen viranomaisen toimimaan LVV:n lukuun tässä laissa tarkoitetuissa tehtävissä tai säätää Finanssivalvonnalle ilmoitusvelvollisuus havaitessaan esitetyn lain rikkomuksesta. Ehdotetun lain 69 § virka-apu ei sellaisenaan velvoita viranomaista suorittamaan tehtävää, jota viranomaista koskevassa lainsäädännön ei muutoin ole tälle säädetty tehtäväksi. Esitysluonnoksessa on tunnistettu LVV:n mahdollisen tuen tarve Finanssivalvonnalta laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi sekä lisätty Finanssivalvonnalle oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja LVV:lle esitysten mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

5 § uusi 3 momentti tai erillinen säännös yrityksen velvollisuudesta ilmoittaa valvontaviranomaiseen kuuluvansa Suomeen rekisteröitynä yrityksenä lain soveltamisen piiriin. Vastaavalla tavalla yrityksen tulisi ilmoittaa Suomessa toimivaltaiseen valvontaviranomaiseen, jos laissa säädetyt raja-arvot lakkaavat täyttymästä. Siirtymäajan jälkeen lain soveltamisalaan kuuluisi direktiivin 2 artiklan raja-arvot täyttävät yritykset. LVV pitää selvänä, että valvontaviranomainen ei voi kohdistaa valvontaa Yritysvastuudirektiivin alaisiin yrityksiin, mikäli valvontaviranomaisessa ei ole tietoa yrityksen velvoitteista noudattaen kyseessä olevaa lainsäädäntöä. Menettely, jossa viranomaisen pitää omaehtoisesti selvittää velvoitteiden olemassaolo muodostuu viranomaisen työssä hallinnollisesti varsin raskaaksi ja käytännössä mahdottomaksi. Vastaavista tilanteista on valvontaviranomaisessa kokemusta muun lainsäädännön perusteella suoritettavasta valvonnasta.

Tehtävään kytkeytyvä rekisteri tulisi joka tapauksessa muodostettavaksi. Ehdotetun lain 73 §:n perusteella yrityksen tulisi ilmoittaa valvontaviranomaiselle toimivaltaisen valvontaviranomaisen vaihtumisesta. Valvontaviranomaiseen tulisi lisäksi ilmoittaa 72 §:n

tarkoittamissa tilanteissa valtuutetun edustajan yhteystiedot.

Nyt ehdotettuun rekisteriin ilmoittautumisesta tai siitä poistumisesta ei tehtäisi valvontaviranomaisessa erillistä tarveharkintaa. Yritysten tulee ehdotetun lain perusteella itse olla tietoisia velvoitteiden piiriin kuulumisesta sekä toimivaltaisesta viranomaisesta. Laiminlyönti pitää yrityksen rekisteritiedot ajan tasalla kuitenkin johtaisi seuraamusharkintaan, kuten jäljempänä ehdotetaan. Ehdotettua voidaan pitää keskeisenä yrityksen huolellisuusveloitteenä pidettävänä seikkana.

#### **Lausuntonne huolellisuusveloitteen sisältöä koskevista ehdotuksista (lain 2 luku)**

-

#### **Lausuntonne yritykselle tehtäviä valituksia ja ilmoituksia koskevista ehdotuksista (lain 3 luku)**

-

#### **Lausuntonne valvontaa ja seuraamuksia koskevista ehdotuksista (lain 4 luku)**

50 §:n mukaan LVV toimisi lain tarkoittama valvovana viranomaisena. Edellä 8 §:ssä LVV on erikseen lausunut fi nanssialan valvonnasta. Tehtävät sijoittaisiin LVV:oon koska sillä arvioidaan olevan parhaimmat edellytykset tehtävien hoitoon. Virastossa toimii elinkeinovalvonnan lisäksi työsuojeluviranomainen sekä ympäristöasioita hoitava ympäristöosasto.

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

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

LVV:n työsuojeluviranomainen on kiinnittänyt huomiota ehdotetun lain 55 §:n tietojen luovuttamisen velvollisuuteen sekä tähän liittyvään täsmällisyyteen. LVV katsoo, että

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

Tehtävät organisoitaisiin Elinkeinovalvonta ja oikeusturva -toimintayksikköön. LVV toteaa, että virastosta annetun lain (530/2025) 8 §:n perusteella pääjohtaja päättää työjärjestyksestä sekä määrää viraston organisaatiosta. Näin ollen tehtävät voidaan esitetystä poiketen virastossa järjestää osaksi tai kokonaan toisin. Viraston työjärjestys julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Tehtävä edellyttäisi merkittävää, oma-aloitteista ja joustavaa poikkihallinnollista työtä viranomaisten kesken, mikä tulisi lainsäädännössä turvata. Samoihin tehtävänäloihin kohdistuu useammalta taholta valvontaa, eikä viranomaisissa ole eikä lainsäädännöstä johtuen voikaan olla kaikista asioista yhteistä tietokantaa ja tilannekuvaa. Muun lainsäädännön perusteella suoritettava valvonta voi osoittautua ensisijaiseksi kuten esitetyn lain 15 §:stä ilmenee. Tämän lain mukainen valvonta-asia tulisi voida jättää sikseen, mikäli asia muussa lainsäädännön tarkoittamassa menettelyssä. Kyseessä oleva seikka voisi olla aiheellista selkeyden vuoksi tarkentaa ehdotetun 52 §:n perusteluihin. Nyt kyseisellä lainsäädännöllä ei ole tarkoitettu muutettavaksi EU:n muita säädöksiä tai näiden nojalla annettuja kansallisia säädöksiä.

53 § tutkinnan käynnistämisestä mukaan viranomainen voi aloittaa tutkinnan omasta aloitteesta. Oma-aloitteinen valvonta voi olla aiheellista aloittaa riskiperusteen mukaan, mikäli 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti valvontaviranomainen katsoo saaneensa riittävästi rikkomuksista viittaavaa tietoa. Direktiivi ei kuitenkaan edellytä perustelussa mainittua valvontasuunnitelman laatimista, eikä myöskään sitä estä. LVV ehdottaa valvontasuunnitelmaa koskevat perustelut poistettavaksi perusteluista direktiivin vaatimusten ylittävänä sekä hallinnollista taakkaa lisäävänä. Kyseessä on selkeästi viranomaisen harkintavaltaan liittyvä seikka.

61 § Lupa- ja valvontavirasto kiinnittää huomiota lain perusteluissa (s. 139)

suhteellisuusperiaatteen vähemmän puuttumisen periaatteen korostamiseen ja sen suhdetta sekä ristiriitaa direktiivin määräyksiin ja tavoitteisiin. Yritysvastuudirektiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Direktiivin sananmuodolla ei tarkoiteta tai tavoitella vähemmän puuttumisen periaatetta. Seuraamusten oikeasuhtaisuus ei oikeudellisessa mielessä ole verrannollinen vähemmän puuttumisen periaatteeseen. Oikeasuhtaisuudella tarkoitetaan yleisesti, että viranomaisen toimet tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Perustelujen muotoilua ei myöskään voi pitää täysin 25 artiklan 4 kohdan mukaisena, jonka mukaan yrityksen korjaavat toimet eivät estä seuraamuksen määräämistä. Direktiivin 27 artiklan 2 kohdassa on yksiselitteisesti määritelty mitä seuraamusten määräämisessä on otettava huomioon. LVV ehdottaa suhteellisuusperiaatetta koskevat perustelut poistettavaksi.

Lisäksi LVV kiinnittää huomiota ehdotettuun sanktiona annettavaan huomautukseen. Juridisesti kyseistä termiä käytetään valvontatoiminnassa usein hallinnollisena ohjauksen muotona, vailla sanktiovaikutusta tai -merkitystä.

Nyt kyseisellä säännöksellä olisi yhteys rikosoikeudelliseen sanktiomenettelyyn, kuten muillakin sanktioilla. Näin ollen oikeudellinen termi tulisi olla joko varoitus tai julkinen varoitus. Varoitus muodostaisi laissa alimman tason seuraamuksen.

63 § edellä mainittua suhteellisuusperiaatetta käsitellään myös tämän säännöksen perusteluissa. LVV ehdottaa suhteellisuusperiaatetta koskevat perustelut poistettavaksi. Säännöksessä tulisi säätää uusi kohta 8 rikkomusmaksusta yritykselle, joka jättävät ilmoittamatta itsensä valvontaviranomaiseen perustettavaan yritysvastuurekisteriin tai siitä poistumatta jättämisestä.

64 § säännöksen perusteluissa, kuten aikaisemmassa 62 §:n perusteluissa, käytetään terminä suhteellisuusharkintaa, joka voi olla ristiriidassa direktiivin tarkoittaman oikeasuhtaisuuden kanssa, ja tähän liittyvästä ja muodostuvasta oikeuskäytännöstä EU:n tasolla. LVV ehdottaa suhteellisuusharkintaa koskevat perustelut poistettavaksi.

LVV ehdottaa harkittavaksi perusteluissa lisättäväksi yksiselitteisesti

valvontaviranomaisen mahdollisuudesta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu euromääräisenä ylittämättä laissa säädettyä enimmäismäärää. Tällä tavoin olisi mahdollista muodostaa seuraamusmaksut oikeasuhtaisina, mutta kuitenkin tehokkaina ja varoittavina tilanteissa, joissa katsotaan, että liikevaihtoon perustuva seuraamusmaksu muodostaisi selkeästi vähäiseen laiminlyöntiin nähden selvästi kohtuuttoman ankaran seuraamuksen.

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

Esityksen mukaan seuraamuskollegion tulisi olla hyvin perehtynyt tehtävässä sovellettavaan sääntelyyn. Lisäksi perusteluissa on tarkemmin kuvattu mitä osaamista kollegion jäseniltä arvioidaan edellytettäväksi, muun muassa tuomarin kelpoisuusvaatimukset täyttävä oikeudellinen asiantuntija sekä yritystoiminnan että ympäristö- ja ihmisoikeusasioiden tuntemusta.

LVV toteaa, että viraston henkilöstön muotovaatimuksista säädetään erikseen virastoa koskevassa laissa. Perusteluissa esitettyä muotovaatimusta ei virastoa koskevassa lainsäädännössä ole, eikä vastaavasta osaamisesta voida ehdotetuilla henkilöstöresursseilla tehtävien osalta jatkuvasti varmistua. LVV:n työjärjestyksen tai sen nojalla annettujen liitteiden mukaisesti merkittävimmät päätökset ratkaistaan johtoportaan ylemmänä.

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

muut poissaolotilanteet.

LVV pyytää TEM:tä harkitsemaan lainsäädännön pykälän poistoa direktiivistä poikkeavana veloitteena. Mikäli säädöstä ei ole perustuslaillisista syistä mahdollista poistaa, tulisi tehtävät resursoida lain edellyttämälle tasolle.

Lisäksi LVV ehdottaa, että aiemmin 64 §:ssä kuvatun euromääräisen seuraamusmaksun määräämistä tai liikevaihtoon perustuva seuraamusmaksu kolmeen miljoonaan euroon asti etenisivät LVV:n työjärjestyksen mukaan. Kolmen miljoonan euron seuraamus ei tässä yhteydessä arvioituna muodostuisi erityisen raskaaksi seuraamukseksi, kun veloitteet koskevat yritystä, jonka maailmanlaajuinen liikevaihto on 1,5 miljardia euroa, ja siirtymäajan jälkeen 450 000 euroa.

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

#### **Lausuntonne vahingonkorvausta koskevista ehdotuksista (lain 5 luku)**

-

#### **Lausuntonne muista ehdotuksista (erinäiset säännökset, liitelait)**

80 § uusi, asetuksen anto valtuutus. LVV ehdottaa, että valtioneuvoston asetuksella Lupa- ja valvontaviraston maksuista säädettäisiin vuosittaisista valvontamaksuista.

Valvontamaksu kohdistuisi valvontaviranomaisen rekisterissä oleviin lain 5 §:n tarkoittamiin yrityksiin. Vuosittaisella valvontamaksulla katettaisiin kustannusvastaavasti valvonnasta aiheutuneet kulut. Yrityksillä olisi näin ollen myös itse mahdollisuus omilla toimilla vaikuttaa neuvonnan, ohjauksen ja jälkikäteisvalvonnan tarpeeseen sekä tästä syntyviin valvontakuluihin.

Vuosittaisella valvontamaksulla voitaisiin pitkäjänteisesti turvata direktiivin edellyttämällä tavalla asianmukaiset resurssit. Julkisen talouden reunaehdot puoltavat myös vuosittaisen valvontamaksun säätämistä valvonnan piiriin kuuluville suurille yrityksille yritysten veloitteiden valvomiseksi. Ratkaisua voitaisiin myös pitää kohtuullisena sekä oikeudenmukaisena.

**Lausuntonne ehdotuksen vaikutusten arvioinnista (erityisesti millaisia vaikutuksia näette ehdotuksella olevan ja onko ehdotuksella muita kuin luonnoksessa tunnistettuja vaikutuksia, mitä)**

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

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

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

Tehtävänalaa on odotettavissa lisää normeja ja muita sitovia määräyksiä. Yhteistyö kansallisesti sekä kansainvälisesti tulee olemaan huomattavaa ja resursseja sitovaa. LVV toteaa, että tehtävän edellyttämää varsin laajaa tosiasiallista osaamista eri tieteenaloilta ei ole mahdollista toteuttaa hyvin rajallisella henkilöstömäärällä.

LVV haluaa lisäksi kiinnittää huomioita IT-järjestelmien kehittämisen resursointiin.

Toiminnan resursoinnissa on huomioitu IT-järjestelmien kehittäminen käynnistysvaiheessa. Pidemmän aikavälin ja jatkuvaan IT-järjestelmien kehittämisen tarpeeseen tulee myös resursoinnissa varautua.

Valvontaviranomaisen valvontatehtävien asianmukainen hoito ja resursointi tulisi vuosittaisilla valvontamaksuilla voida turvata, kuten edellä aikaisemmin ilmenee. LVV pyytää Työ- ja elinkeinoministeriötä huolehtimaan tehtävien tosiasiallisen resursoinnin turvaamisesta.

**Lausuntonne ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista**

-

### **Muut huomionne ehdotuksesta**

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

Keskeinen sisältö on liitetty lausuntopalvelun kautta annettuun lausuntoon.

Dahl Kristian  
Lupa- ja valvontavirasto