

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)

Finanssiala ry korostaa finanssialalla toimivien yritysten toimintaketjun määrittelyn tärkeyttä ja peräänkuuluttaa kansallisesta lisäsääntelystä pidättäytymistä muutamien lisähavainnoin

- Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta, jolla ehdotetaan säädettäväksi laki ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta yritysten huolellisuusvelvoitteesta.
- FA katsoo, että finanssialan toimintaketjun muotoilu on oikeusvarmuusnäkökulmasta yhä epäselvä, ja lakiin tulisikin lisätä direktiivin mukainen selkeä rajausta ylitulokinnan estämiseksi.
- FA:n näkemyksen mukaan huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiin perustuvasta vahingonkorvausvastuusta ei tule säätää kansallisesti, koska kysymys on direktiivin vaatimukset ylittävistä kansallisesta lisäsääntelystä.
- FA:n mukaan vahingonkorvausvastuun ennakoitavuuden varmistamiseksi esityksen perusteluja tulee täsmentää erityisesti riskiperusteisuuden, priorisoinnin ja vastuun rajojen osalta.
- Myös ilmoitus- ja valitusmenettelyjä koskevaa sääntelyä tulee täsmentää nimettömien valitusten ja ilmoittajansuojan osalta, jotta sääntely olisi selkeää ja käytännössä toimivaa.

1 Finanssialan toimintaketju: valmisteluvaiheessa ehdotetun finanssialan pykälän sisältö tulee siirtää hallituksen esitysluonnoksen perusteluihin

FA katsoo, että finanssialan toimintaketjun muotoilu on hallituksen esitysluonnoksessa edelleen lainsäädäntöteknisesti ongelmallinen finanssialan yritysten oikeusvarmuuden näkökulmasta, vaikka

esitysluonnoksessa onkin täsmennetty toimintaketjun soveltamisalaa koskevia kysymyksiä perustelutasolla. Nykymuotoisen kirjauksen poliittinen linjakkuus herättää myös kysymyksiä, sillä Petteri Orpon hallitusohjelman, "Vahva ja välittävä Suomi" (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, 20.6.2023), mukaisesti hallitus varmistaa, että yrityksiin kohdistuva sääntely on selkeää ja ennakoitavaa.

Lain 13 §:ssä todetaan huolellisuusveloitteen toimintaketjua koskien, että "Edellä 8 §:ssä tarkoitettujen finanssialalla toimivien yritysten toimintaketjuun eivät kuulu 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut arvoketjun loppupään liikekumppanit." Tämä jättää yhä avoimeksi sen, mitä finanssialalla toimivien yritysten toimintaketjuun kuuluu arvoketjun alkupäässä, mikä todetaan myös pykäläkohtaisissa perusteluissa. Ottaen huomioon sen tosiseikan, että finanssialan yritysten liiketoimintamallit poikkeavat reaalityöelämän yritysten arvoketjuista, sekä tarkasteltaessa direktiivin systematiikkaa, tarkoitusta ja sen sisältämää veloitetta komissiolle tarkastella finanssialan yritysten huolellisuusveloitteita myöhempänä ajankohtana, ei kansallisen sääntelyn jättäminen epäselväksi ole tässä tilanteessa sääntelyllisesti neutraali ratkaisu. Käsitteelliseen epäselvyyteen nojaava ratkaisu on omiaan lisäämään suhteellista riskiä finanssialan toimintaketjun käsitteen vinoumille, sen ylitulkinnalle sekä sitä kautta finanssialan yritysten veloitteiden tosiasialliseen laajenemiseen direktiivin systematiikan ja tarkoituksen vastaisesti.

FA ehdottaakin, että hallituksen esitysluonnokseen sisällytetään aiempaan valmistelun aikana esillä olleeseen lakiluonnokseen sisältynyt 13 §:n 3 momenttia vastaava negatiivisen soveltamisalan osoittava määritelmätekniinen tarkennus. Tällainen täsmennys olisi yhdenmukainen direktiivin lopullisen tekstin ja sen valmistelun yhteydessä tehtyjen valintojen kanssa sekä rajoittaisi kansallista ylitulkintaa suhteessa direktiiviin. Finanssialan toimintaketjun tarkentamisella hallituksen esityksessä ei muutettaisi direktiivin kansallisesti täytäntöön pantavien veloitteiden aineellista ulottuvuutta, vaan selvennettäisiin sitä, miten direktiivin käsitteitä on systemaattisesti tulkittava finanssialan erityispiirteet huomioiden. FA ehdottaa seuraavaa hallituksen esityksen perusteluihin:

"Direktiivin sanamuodon perusteella jää jossain määrin avoimeksi, millaisia toimintoja direktiivin tosiasiallisesti tulisi kattaa rahoitusalan yritysten toimintaketjun alkupäässä. Tulkinnassa olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä yhtenäiseen EU-tasoiseen ratkaisuun, jota ei ole ollut käytettävissä ehdotusta valmisteltaessa. Kansallisesti voidaan kuitenkin arvioida, että tarkoitus on soveltaa sääntelyä erityisesti finanssialalla toimivien yritysten hankintatoimeen. Täten finanssialalla toimivan yrityksen toimintaketjun alkupäähän ei luettaisi sellaista liikekumppania, jolta yritys hankkii rahoitusta, vakuutuksen tai jälleenvakuutuksen, jälleenvakuutusta taikka muita rahoitus- tai vakuutuspalveluja. Toimintaketjun alkupäähän ei myöskään lueta niiden yritysten tai yhteisöjen toimintoja, joiden rahoitusinstrumenteilla finanssialalla toimiva yritys käy kauppaa tai joihin se investoi. Toimintaketjun määritelmää sovellettaisiin siten käytännössä finanssialalla toimivissa yrityksissä ainoastaan niiden hankintatoimeen, eikä niiden liikekumppaneina pidettäisi esimerkiksi tallettajia, vakuutusosastajia, joukkovelkakirjalainan haltijoita eikä johdannaissovimusten tai jälleenvakuutussovimusten vastapuolia. Rahoitus-, vakuutus- tai muut finanssialan palvelut eivät kuuluisi myöskään reaalityöelämän yritysten toimintaketjuun tuotantoketjun alkupäässä."

Lausuntonne huolellisuusveloitteen sisältöä koskevista ehdotuksista (lain 2 luku)

-

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

2 Ilmoitus- ja valitusmenettelyt – erityisesti ilmoittajansuojelua koskien

FA pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä todetaan selkeästi valitusmenettelyjen ja ilmoitusmekanismien olevan oikeudellisesti erillisiä ilmoittajansuojelulain mukaisesta whistleblowing-kanavasta. Käytännössä olisi hyvin haasteellista ylläpitää näitä saman kanavan kautta. FA pitää positiivisena myös sitä, että ilmoitus- ja valitusmenettelyt voidaan järjestää yhteistyössä ja yhteisiä järjestelmiä hyödyntäen.

FA ehdottaa, että hallituksen esityksessä tulisi tarkentaa 45 §:n 1 momentin osalta, että valituksia ei ole mahdollista tehdä nimettömänä. Vaihtoehtoisesti 45 §:n 2 momentin osalta tulisi todeta, että valituksen tekijällä ei ole säännöksen mukaisia oikeuksia, jos valitus on tehty nimettömänä. FA:n mukaan nimettömien valitusten perusteella voi olla haasteellista varmistua siitä, että valittajalla on 45 §:n perusteella oikeus tehdä valitus. Nimettömien valitusten kieltämistä ei voida myöskään pitää kohtuuttomana ottaen huomioon 48 §:ssä valittajalle tarjottu turva tämän henkilöllisyyden luottamuksellisenä pitämisestä.

Mikäli nimettömät valitukset kuitenkin sallittaisiin, on tärkeää havaita, että 45 §:n 2 momentissa annetaan tietyt oikeudet valituksen tekijälle (mm. oikeus pyytää asianmukaisia jatkotoimia, tavata yrityksen edustajia ja muuta vastaavaa). Direktiivin johdanto-osan 59 kohdassa todetaan, että "Kansainvälisten standardien mukaisesti valituksia tekevillä henkilöillä, jos he eivät tee niitä nimettömästi, olisi oltava [45 §:n 2 momentissa osoitetut oikeudet]". Eli toisin sanoen, mikäli valitus sallitaan tehdä nimettömästi, ei valituksen tehnyt voisi hyödyntää näitä edellä mainittuja oikeuksia.

FA ehdottaa, että ehdotetun 48 §:n "kohtuullisesti käytettävissä olevia toimenpiteitä" -käsitettä vastatoimien estämiseksi olisi hyvä avata tarkemmin. On epäselvää, kattaako säännös ilmoittajansuojelulain tasoisen vastatoimien suojan vai onko suojan taso erilainen. Hallituksen esityksessä tulisi täsmentää 48 §:n sisältöä esimerkiksi kuvaamalla esimerkinomaisesti hyväksyttäviä suojaamistoimenpiteitä (esim. organisatoriset, prosessuaaliset ja tietosuojatoimet) sekä selventämällä suhdetta ilmoittajansuojelulakiin. Tämä vahvistaisi sääntelyn ennakoitavuutta ja tukisi yritysten mahdollisuuksia täyttää veloitteet asianmukaisesti.

FA kannattaa myös 49 § 1 momentin säännöskohtaisiin perusteluihin lisättyä kirjausta siitä, että konserni voi hoitaa valitus- ja ilmoituskanavat keskitetysti yhden yhteisen kanavan kautta ilman, että jokaisen konserniyhtiön tarvitsee tehdä erillisiä sopimuksia.

Lausuntonne valvontaa ja seuraamuksia koskevista ehdotuksista (lain 4 luku)

-

Lausuntonne vahingonkorvausta koskevista ehdotuksista (lain 5 luku)

-

Lausuntonne muista ehdotuksista (erinäiset säännökset, liitelait)

-

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

-

Lausuntonne ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista

-

Muut huomionne ehdotuksesta

3.1 Huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin perustuva vahingonkorvausvastuu voi olla kansallista lisäsääntelyä

FA katsoo, ettei kansallisesti tule säätää huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin perustuvasta vahingonkorvausvastuusta. Omnibus I -pakettiin kuuluneella muutospäätöksellä (EU) 2026/470 (ks. erityisesti johdanto-osan 49 kohta) poistettiin yritysvastuudirektiivi CSDDD:n entisen 29.1 artiklan nimenomainen velvoite säätää kansallisesti huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin perustuvasta vahingonkorvausvastuusta.

Uuden artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää täydestä korvauksesta, mikäli kansallinen vahingonkorvaussääntely mahdollistaa korvausvastuun syntymisen huolellisuusveloitteen laiminlyönnin perusteella. Kuitenkaan direktiivi ei enää nimenomaisesti velvoita jäsenvaltioita säätämään erikseen huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin perustuvasta korvausvastuusta. Hallituksen esityksessä tällaista sääntelyä kuitenkin ehdotetaan (ks. HE s. 1 ja 32).

Näin ollen FA:n käsityksen mukaan lainsäätäjän tulisi tarkastella, mikäli lakiehdotuksen vahingonkorvausvastuuseen liittyvät säännökset ylittävät tällä hetkellä direktiivin minimivaatimukset. Jos minimivaatimusten katsotaan ylittyvän, tulisi lainsäätäjän pidättäytyä Orpon hallitusohjelman kirjausten vastaisista kansalliseksi lisäsääntelyksi tulkittavista ratkaisuista – erityisesti huomioiden lainvalmistelun aikaisuus suhteessa muihin EU-maihin. FA korostaa, että vaarana on, että Suomen ratkaisu poikkeaa merkittävästi muista verrokkimaista, mikä puolestaan vaikeuttaisi elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

FA haluaa lisäksi painottaa, että käytännössä vahingonkärsijöiden oikeusasemaa suojataan jo nykyisellään vahingonkorvauslain (sekä esimerkiksi ympäristövahinkolain) säännöksillä, eikä käsillä olevassa yritys vastuullaissa näyttäisi olevan tarvetta säätää erikseen vahinkojen korvaamisesta, edellä mainitut direktiivimuutokset huomioon ottaen.

3.2 Jos erilliset vahingonkorvaussäännökset sisällytetään lakiin, vahingonkorvausvastuuseen liittyviä perusteluja olisi syytä tarkentaa

FA pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä todetaan puhtaan varallisuusvahingon korvaamisen edellyttävän vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaisesti erityisen painavia syitä, joiden olemassaoloa arvioidaan tapauskohtaisesti. Esityksessä tulisi kuitenkin edelleen täsmentää näitä perusteluja vahingonkorvausvastuun ennakoitavuuden näkökulmasta.

Esityksessä tulisi selkeästi todeta, ettei puutteita haitallisten vaikutusten ehkäisemisessä, lieventämisessä tai lopettamisessa tule automaattisesti katsoa vahingonkorvauslain 5:1 §:ssä tarkoitetuksi ”erityisen painavaksi syyksi”, sillä yhtiön toimintamallien asianmukaisuuden arviointiin liittyy jo itsessään merkittävää tulkinnanvaraisuutta.

Tulevan yritys vastuusääntelyn soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden osalta vahingonkorvauslain 5:1 §:n säännös tulisi sovellettavaksi lähinnä ”erityisen painavien syiden” käsillä ollessa, sillä muut säännöksessä mainitut puhtaan varallisuusvahingon korvausvastuun edellytykset (rikoksella tai julkista valtaa käyttäessä aiheutetut vahingot) eivät sellaisenaan lähtökohtaisesti täyty laiminlyötäessä vaatimusta haitallisten vaikutusten ehkäisemisestä, lieventämisestä ja lopettamisesta.

Direktiivin lähtökohtana on, että mahdollisten ja tosiasiallisten haitallisten vaikutusten tunnistaminen ja arviointi toteutetaan riskiperusteisesti (yritys vastuudirektiivin 8 artikla). Näin ollen yhtiö ei välttämättä kykene tunnistamaan kaikkia toiminnassaan tai arvoketjussaan ilmeneviä haitallisia vaikutuksia. Lisäksi yhtiöiden on tarvittaessa priorisoitava toimiaan haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi, lieventämiseksi ja lopettamiseksi, jos näitä toimia ei ole mahdollista toteuttaa kaikille haitallisille vaikutuksille kerralla (yritys vastuudirektiivin 9 artikla; HE s. 17–19).

Tämä osaltaan hankaloittaa sen arvioimista, milloin yhtiön toimintamallit ja prosessit täyttävät direktiivin vaatimukset ja täten huolellisuusveloitteen toteuttamista lienee usein tarpeen arvioida tapauskohtaisesti. Koska tällaisen arvion on perustuttava direktiivin/ehdotetun kansallisen sääntelyn avoimiin ja periaatepohjaisiin säännöksiin, liittyy tulevaan oikeustilaan merkittävää epävarmuutta.

FA katsoo, että riskiperusteisuus ja priorisointi tulisi ottaa nimenomaisesti huomioon myös vahingonkorvausvastuun arvioinnissa siten, ettei vastuuta synny tilanteissa, joissa yhtiö on toiminut sääntelyn edellyttämällä tavalla riskiperusteisesti ja priorisoinut toimenpiteitään asianmukaisesti.

FA pitää lisäksi tärkeänä, että esityksessä todetaan täyden korvauksen periaate sekä se, ettei korvaus saa johtaa liialliseen tai rankaisevaan korvaukseen (HE s. 25). FA katsoo, että tätä periaatetta tulisi täsmentää suhteessa huolellisuusveloitteen avoimeen ja riskiperusteiseen luonteeseen, jotta vahingonkorvausvastuun rajat olisivat yrityksille ennakoitavissa.

Ijäs Hannu
Finanssiala ry

Idänpää Aurora
Finanssiala ry