

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)**

Ei lausuttavaa.

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

Ehdotetussa 39 §:ssä säädetään tietojen säilyttämisestä seuraavasti:

”Yrityksen on säilytettävä huolellisuusvelvoitteen täyttämiseksi toteutettuja toimenpiteitä koskevat asiakirjat ja todisteet vähintään viiden vuoden ajan tällaisten asiakirjojen laatimisesta tai saamisesta.

Jos 1 momentissa tarkoitetun säilyttämisaajan päätyttyä on vireillä tämän lain mukaisia oikeudellisia tai hallinnollisia menettelyjä, tietojen säilyttämistä on jatkettava, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.”

Ehdotetulla 39 §:llä täytäntöönpannaan kansallisesti yritys vastuudirektiivin (EU 2024/1760) 5 artiklan 4 kohta, ja ehdotetun 39 §:n sanamuoto, jossa on määritelty pelkästään asiakirjojen ja todisteiden vähimmäissäilytysajat, johtuu suoraan artiklan sanamuodosta. Direktiivissä ei säädetä enimmäissäilytysajoista, ja oletettavasti harmonisointiin liittyvistä syistä ehdotettuun kansalliseen sääntelyyn ei ole sisällytetty enimmäissäilytysaikoja.

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää joka tapauksessa huomiota siihen, että asiakirjan laatimisajankohta ja saamisajankohta voivat joissakin tilanteissa olla kaukana toisistaan. Yritys vastuudirektiivin 5 artiklan 4 kohdan sanamuoto vaikuttaisi kuitenkin mahdollistavan sen, että jäsenvaltiot voisivat valita vähimmäissäilytysaikojen laskemisperusteeksi joko asiakirjojen laatimisen tai saamisen. Ehdotettua 39 §:n 1 momenttia voisi siten pyrkiä vielä selkiyttämään direktiivin sanamuodon mahdollistamissa rajoissa, jotta yrityksille, joihin ehdotetun sääntelyn säilytysvelvoitteet kohdistuvat, olisi selkeämpää, lasketaanko vähimmäissäilytysajat asiakirjan laatimishetkestä vai sen saamisesta.

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

Ehdotetussa 44 §:ssä säädetään valitusmenettelystä seuraavasti:

”Yrityksen on tarjottava jäljempänä 45 §:n 1 momentissa tarkoitetuille luonnollisille henkilöille ja tahoille mahdollisuus tehdä yritykselle valituksia, jos niillä on oikeutettu huoli tosiasiallisista tai mahdollisista haitallisista vaikutuksista, jotka liittyvät yrityksen omaan toimintaan, sen tytäryritysten toimintaan tai sen toimintaketjuihin kuuluvien liikekumppanien toimintaan.

Valitusten käsittelyn on perustuttava oikeudenmukaiseen, ennakoitavaan, avoimeen, julkiseen ja helposti saatavilla olevaan menettelyyn. Yrityksen on tiedotettava valitusmenettelystä asianomaisille työntekijöiden edustajille ja ammattiliitoille.”

Hallituksen esitysluonnoksessa 44 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 127) todetaan, että yritysvastuudirektiivin 14 artiklan mukainen valitusmenettely ”olisi ymmärrettävä oikeudellisesti mekanismiksi, joka on erillinen yritysten unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisesti perustamasta sisäisestä ilmoitusmenettelystä, joka on Suomessa pantu täytäntöön lailla Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022)”.

Säännöskohtaisista perusteluista ilmenee myös, että tietyin edellytyksin sekä nyt ehdotettu valitusmenettely että ilmoittajansuojelulain mukainen menettely voivat molemmat olla saman henkilön käytettävissä:

”Jos kyseisen direktiivin [(EU) 2019/1937] aineelliseen soveltamisalaan kuuluvaa unionin tai kansallisen lainsäädännön rikkomista voidaan pitää haitallisena vaikutuksena ja ilmoituksen tekevä henkilö on yrityksen työntekijä, johon haitallinen vaikutus suoraan kohdistuu, kyseinen henkilö voi käyttää molempia menettelyjä eli tämän direktiivin mukaista valitusmekanismia ja direktiivin (EU) 2019/1937 mukaista sisäistä ilmoitusmenettelyä. Jos kuitenkin jokin edellä mainituista edellytyksistä ei täyty, henkilön olisi voitava edetä asiassa vain yhtä menettelyä käyttäen.”

Ehdotetun 45 §:n 1 momentissa rajataan sitä, millaiset luonnolliset henkilöt voivat tehdä 44 §:ssä tarkoitettua valituksen yritykselle. 45 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valituksia voivat tehdä luonnolliset henkilöt [ja oikeushenkilöt], joihin haitallinen vaikutus kohdistuu tai joilla on perusteltu syy uskoa, että haitallinen vaikutus voi vaikuttaa heihin.

HE-luonnoksen sivulla 35 todetaan nykytilasta muun muassa, että ”yritysvastuudirektiivillä muutettiin whistleblower-direktiivin liitteessä olevan I osan E kohdan 2 kohtaa lisäämällä siihen viittaus yritysvastuudirektiiviin. Näin ollen yritysvastuudirektiivi kuuluu ilmoittajansuojelain soveltamisalaan”.

Ehdotetussa 47 §:ssä säädetään vuorostaan ilmoitusmekanismista, joka yrityksen on perustettava nimettömien tai luottamuksellisten ilmoitusten tekemiseksi:

”Yrityksen on perustettava helposti saatavilla oleva ilmoitusmekanismi, jonka kautta luonnolliset henkilöt ja muut tahot voivat tehdä nimettömiä tai luottamuksellisia ilmoituksia, jos niillä on tietoa tai huoli sellaisista tosiasiallisista tai mahdollisista haitallisista vaikutuksista, jotka liittyvät yrityksen omaan toimintaan, sen tytäryritysten toimintaan tai sen toimintaketjuun kuuluvien liikekumppanien toimintaan.”

Henkilöllisyyden luottamuksellisuuden säilyttämisestä säädetään ehdotetussa 48 §:ssä:

”Yrityksen on toteutettava kohtuullisesti käytettävissä olevia toimenpiteitä estääkseen vastatoimet 44 §:ssä tarkoitetun valituksen ja 47 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehneitä kohtaan ja varmistettava, että valituksen tai ilmoituksen tehneen luonnollisen henkilön henkilöllisyys ja yhteisön tunnistetiedot säilyvät pyynnöstä luottamuksellisena.

Jos yrityksen on tarpeen jakaa valitusta koskevia tietoja asian selvittämiseksi, tietojen jakaminen ei saa vaarantaa valituksen tekijän turvallisuutta eikä paljastaa valituksen tekijän henkilöllisyyttä.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotettuja 47 §:ää ja 48 §:ää on käsitelty varsin suppeasti, mutta perusteluista käy kuitenkin ilmi se, että kumpikin pykälästä säädettäisiin yritys vastuudirektiivin 14 artiklan kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi. Yritysvastuudirektiivin 14 artikla oli HE-luonnoksen sivulla 28 mainittu yhtenä näistä artikloista, joita enimmäisharmonisointi koskee. Siten sen kansallisessa täytäntöönpanossa ei ole juurikaan liikkumavaraa.

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

Ehdotetussa 51 §:ssä säädetään valvontaviranomaiselle eli Lupa- ja valvontavirastolle ilmoittamisesta:

”51 §

Valvontaviranomaiselle ilmoittaminen

Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat ilmoittaa valvontaviranomaiselle perustellusta huolesta, jos niillä on objektiivisten olosuhteiden perusteella syytä uskoa, että yritys ei noudata tämän lain säännöksiä.

Ilmoitus tehdään kirjallisesti ja valvontaviranomaisella on oltava sähköinen kanava ilmoitusten vastaanottamiseksi.

Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys on ilmoituksen tehneen pyynnöstä pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan kyseiselle henkilölle haittaa.

Jos ilmoitus kuuluu jonkin toisen jäsenvaltion valvontaviranomaisen toimivaltaan, valvontaviranomaisen on siirrettävä ilmoituksen käsittely kyseiselle viranomaiselle.”

Huomionarvoista on, että ilmoituksen tekijän henkilöllisyys salattaisiin vain pyynnöstä ja ottaen huomioon olosuhteet.

Ehdotetun 51 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu momentin perustuvan yritys vastuudirektiivin 26 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden ”on varmistettava, että jos perusteltuja huolia esittävät henkilöt sitä pyytävät, valvontaviranomainen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet suojatakseen asianmukaisesti kyseisen henkilön henkilöllisyyden ja sellaiset henkilötiedot, joiden ilmaiseminen olisi tälle haitallista”.

Toisin sanoen se, että ilmoittajan henkilöllisyyden salaaminen tehdään pyynnöstä, perustuu suoraan yritysvastuudirektiivin 26 artiklan 2 kohtaan. Sen sijaan 26 artikla on jättänyt kansallisille lainsäätäjille harkintavaltaa sen suhteen, millä toimenpiteillä henkilöllisyys ja muut henkilötiedot suojavaan asianmukaisesti niissä tilanteissa, joissa niiden ilmaiseminen olisi ilmoittajalle haitallista.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että arvioinnin henkilöllisyyden paljastumisen haitallisuudesta tekisi valvontaviranomainen, käytännössä siis Lupa- ja valvontavirasto, eli pelkästään ilmoituksen tekijän oma käsitys haitan aiheutumisesta ei yksin riittäisi salassapitoon. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että ”säännöksen tarkoituksena on varmistaa erityisesti ilmoituksen tekijän suojaaminen mahdollisilta vastatoimilta. Haitta voisi liittyä esimerkiksi siihen, että perustellun huolen esittäjä on erityisessä suhteessa, kuten työsuhteessa, huolenaiheen kohteena olevaan tahoon”. Ehdotetun 51 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksen tarkoituksena olisi suojella sellaista perustellun huolen esittäjää, jonka henkilöllisyyden paljastuminen voisi aiheuttaa haittaa kyseiselle taholle, ja että perustellun huolen esittäjän tulisi voida saattaa valvontaviranomaisen tietoon perusteltu huoli ilman pelkoa haitallisista seuraamuksista.

Säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotetun 51 §:n 3 momentin mukaista perustellun huolenaiheen henkilöllisyyden suojaamista on verrattu useaan eri lakiin, joissa on säännöksiä ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi. Yhtenä näistä on mainittu tietosuojalain 36 §, jonka sanamuoto on:

”36 §

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

Kun luonnollinen henkilö on tehnyt tietosuojavaltuutetulle ilmoituksen sen valvontaan kuuluvien säännösten epäilystä rikkomisesta, ilmoittajan henkilöllisyys on pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan haittaa ilmoittajalle.”

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotetun 51 §:n 3 momentin suurin sisällöllinen ero tietosuojalain 36 §:ssä säädettyyn ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseen vaikuttaisi olevan se, että tietosuojalaissa pyynnön esittäminen ei ole edellytys henkilöllisyyden salaamiselle. Toisaalta pyynnön esittämistä nimenomaisesti edellytetään yritysvastuudirektiivin 26 artiklassa, joten se lienee säilytettävä 51 §:n sanamuodossa, jottei direktiivin (EU) 2024/1760 kansallinen implementointi olisi puutteellista.

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että yritysvastuudirektiivin 26 artiklan 2 kohdan kansallisessa täytäntöönpanossa vaikuttaisi otetun asianmukaisella tavalla huomioon sekä julkisuusperiaate että toisaalta ne olosuhteet, joiden takia ilmoituksen tekemisestä saattaisi perustellusti aiheutua haittaa.

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu 51 § olisi kansallista erityissääntelyä siltä osin kuin se koskisi niitä henkilötietojen käsittelyn yleisiä edellytyksiä, joiden mukaisesti Lupa- ja valvontaviraston tulisi käsitellä ja suojavaan ilmoituksen tehneen henkilötietoja, mikäli se olisi ilmoituksen tekijän etujen mukaista. HE-luonnoksessa on katsottu, että kansallinen erityissääntely olisi kuitenkin tässä tapauksessa yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla oikeasuhtaista ja yleisen edun tavoitteen mukaista. Myöskään tietosuojavaltuutettu ei katso HE-luonnoksesta ilmenneen seikkoja, jotka eivät tukisi tätä näkemystä.

Ehdotetussa 54 §:ssä säädetään vuorostaan Lupa- ja valvontaviraston oikeudesta tietojensaantiin valvontatoimien kohteena olevalta yritykseltä ja sen liikeyhteisöiltä:

”Valvontaviranomaisella on oikeus saada pyynnöstä yritykseltä, sen tytäryritykseltä sekä sen liikekumppaneilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain noudattamisen valvonnan kannalta välttämättömät tiedot, selvitykset ja asiakirjat.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa on paitsi todettu ehdotetulla 54 §:llä täytäntöön pantavan yritysvastuudirektiivin 25 artiklan 1 kohta, myös viitattu käyttötarkoitussidonnaisuuteen periaatteeseen todeten, että tietoja voitaisiin käyttää vain ehdotetun lain noudattamisen valvontaan.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jonka lähtökohdan mukaan henkilötiedot ”on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla [-]”. Ehdotetun 54 §:n mukaan henkilötietoja käsiteltäisiin siis tämän lain noudattamisen valvontaan.

Tietosuojavaikuttettu kiittää käyttötarkoitussidonnaisuuden huomioimisesta, samoin kuin selventävästä kommentista, ettei valvonnassa ja tarkastuksissa kuitenkaan käsiteltäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, vaikka Lupa- ja valvontavirastolle ehdotettu tiedonsaantioikeus ulottuukin muuntyyppisiin henkilötietoihin ja yritysten liikesalaisuuksiin. Lisäksi tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyyshedellytykseen siten kuin perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt – eli kun tietosisältöjä ei ole luetteloitu tyhjentävästi, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta.

Ehdotetussa 55 §:ssä säädetään vuorostaan Lupa- ja valvontaviraston oikeudesta tiedonsaantiin muilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta. Myös tässä lainkohdassa oikeus tietojen saantiin salassapitosäännösten estämättä pääsääntöisesti koskee välttämättömiä tietoja. Poikkeuksena tästä kuitenkin olisi työsuojeluviranomainen, jolle säädettäisiin 1 momentin viimeisessä virkkeessä velvollisuus luovuttaa tarpeellisia tietoja valvontaviranomaiselle:

”55 §

Tietojensaanti viranomaiselta

Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstä tämän lain valvontaa varten välttämättömät yrityksiä, sen tytäryrityksiä sekä sen liikekumppaneita ja valtuutettuja edustajia koskevat tiedot muilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta. Työsuojeluviranomaisella olisi velvollisuus luovuttaa tämän lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja.

Valvontaviranomaisella on oikeus saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä 67 §:n noudattamiseksi.”

Tietosuojavaikuttettu toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintunut tulkinta siitä, miten salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat säännökset tulee muotoilla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneen kannan mukaan tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Ehdotetun 55 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä ei tällaista tyhjentävää luetteloa ole. Toisaalta HE-luonnoksessa 55 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin todettu, että työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 2 §:n 1 momentin mukaan

työsuojeluviranomaisena toimii Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosasto. Eli työsuojeluviranomaisen osalta kyse ei olisi tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle, vaan tietojen luovutus tapahtuisi saman viranomaisen eli Lupa- ja valvontaviraston osastojen välillä. Tällaiset tilanteet on perinteisesti katsottu viranomaisen sisäiseksi tiedonkuluksi eikä tietojen luovuttamiseksi ulkopuoliselle.

Mitä tulee henkilötietojen luovutukseen viranomaisten välillä, sen edellytyksiä tulisi arvioida käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten, siten kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Viranomaisten luovuttaessa tietoja toiselle viranomaiselle unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ei tietoja saavaa viranomaista kuitenkaan katsota vastaanottajaksi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 9 kohdan määritelmässä tarkoitettulla tavalla.

Ehdotettu 55 §:n 2 momentti koskisi tilanteita, joissa tiedot olisivat välttämättömiä sen selvittämiseksi, epäilläänkö ehdotetun lain rikkojaa samalla myös rikoksesta. Nämä tiedot olisivat luonnollisesti välttämättömiä Lupa- ja valvontavirastolle muun muassa sen varmistamiseksi, että se pystyy omassa mahdollisessa myöhemmässä seuraamusharkinnassaan huomioimaan kaksoisrangaistavuuden kiellosta (ne bis in idem) seuraavat rajoitukset.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

#### **Lausuntonne ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista**

Ei lausuttavaa.

#### **Muut huomionne ehdotuksesta**

Ei lausuttavaa.

Heino Mari  
Tietosuojavaltuutetun toimisto