Suuri valiokunta IOK/2710/2025 07.05.2025

Viite: Suuri valiokunta keskiviikko 7.5.2025 klo 12 / U 13/2025 vp / Lausuntopyyntö

Asia: U 13/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2006/43/EY, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 ja (EU) 2024/1760 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietyistä yritysten kestävyysraportointia ja huolellisuusvelvoitetta koskevista vaatimuksista (COM(2025) 81 final) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2023/956 muuttamisesta rajalle perustetun hiilidioksidipäästöjen säätömekanismin yksinkertaistamisen ja vahvistamisen osalta (COM(2025) 87 final)

Yleistä

Ihmisoikeuskeskus kiittää pyynnöstä lausua valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee yritysten vastuullisuutta säätävien direktiivien muuttamista. Ihmisoikeuskeskuksen lausunto keskittyy kirjelmän osioihin, jotka käsittelevät ns. yritysvastuudirektiiviin (the Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) ja siinä erityisesti ihmisoikeuksiin liittyvään huolellisuusvelvoitteeseen esitettyjä muutoksia.

Päähuomiot

- Omnibus I -ehdotuksen prosessiin ja sisältöön liittyy useita vakavia epäkohtia. Ihmisoikeuksien edistämiseen tarkoitetun sääntelyn hätäinen muuttaminen ilman ihmisoikeusvaikutusten arviointia voi johtaa velvoitteisiin, jotka eivät ole enää tarkoituksenmukaisia ihmisoikeuksien tai yritystoiminnankaan kannalta.

- Etenkin haitallisten vaikutusten arviointiin liittyvän velvoitteen rajaaminen vain suoriin liikesuhteisiin ei ole enää linjassa huolellisuusvelvoitteen tarkoituksen kanssa, eikä keskitä huomiota sinne, missä ihmisoikeusloukkausten riski on suurin.

- Siviilioikeudelliseen vastuuseen liittyvät muutosehdotukset heikentävät ihmisoikeusloukkauksen uhrin pääsyä oikeussuojakeinoihin, vaikka valtion pitäisi päinvastoin turvata mahdollisimman helppo ja sujuva tapa saada oikeutta.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 4321 (vaihde)
info@ihmisoikeuskeskus.fi
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 4321 (växel)
info@manniskorattscentret.fi
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 4321 (switchboard)
info@humanrightscentre.fi
www.humanrightscentre.fi

- Valtioneuvoston kirjelmä nostaa monin paikoin kiitettävästi esille oleellisia huolia muutosehdotusten vaikutuksista ja samalla epävarmuuden siitä, johtavatko ne lopulta tavoiteltuun sääntelyn yksinkertaistamiseen ja yritysten taakan helpottamiseen. Ihmisoikeuskeskus pitää valitettavana, että tästä huolimatta valtioneuvosto kannattaa komission muutosehdotuksia.

Omnibus I -ehdotuksen tavoitteista ja prosessista

EU:n komission 26. helmikuuta 2025 antaman Omnibus I -ehdotuksen yhtenä tavoitteena on yksinkertaistaa yritysvastuudirektiivin huolellisuusvelvoitteita vastuullisten liiketoimintakäytäntöjen tueksi. Ihmisoikeuskeskus pitää tavoitetta siltä osin kannatettavana, kun sen päämääränä on parantaa sääntelyä ja yhdenmukaistaa yrityksiin kohdistuvia vastuullisuusvaatimuksia eri direktiivien välillä. Yritysvastuudirektiivi on osa uudenlaista ja uraauurtavaa sääntelyä, jonka toimeenpanossa joudutaan paikoin haastavankin tehtävän eteen arvioitaessa ja määriteltäessä yritysten velvoitteiden rajoja. Huolestuttavaa on kuitenkin vasta vuosi sitten hyväksytyn direktiivin avaaminen prosessilla, joka on herättänyt laajaa kritiikkiä muun muassa puutteellisesta avoimuudesta ja sidosryhmien kuulemisesta sekä kokonaan puuttuvasta ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista.

Ihmisoikeuskeskus painottaa, että erityisesti ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puuttuminen on vakava epäkohta etenkin sellaisen direktiivin kohdalla, jonka perimmäinen tarkoitus on edistää ihmisoikeuksien toteutumista. Myös valtioneuvosto huomauttaa vaikutustenarvioinnin puuttumisesta kirjelmässään ja toteaa, että muutosehdotus voi ”tosiasiallisesti heikentää mahdollisuuksia ympäristöön ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten tunnistamiseen, ehkäisemiseen ja lopettamiseen”. Samalla kirjelmässä ehdotuksen vaikutuksia tarkastellaan lähinnä vain yritysten ja niille aiheutuvien kustannusten kannalta.

Yritysvastuudirektiivin muutosesitykseen liittyvän keskustelun ytimessä on ollut ajatus siitä, että liudentamalla direktiivin vaatimuksia turvataan yritysten kilpailukyky haastavassa taloudellisessa tilanteessa ja kansainvälisen kauppasodan luomassa epävarmuudessa. Kilpailukyky on kuitenkin näin laitettu vastakkain ihmisoikeuksien edistämisen kanssa tavalla, joka ei vastaa nykytilannetta, jossa yritykset itse tunnistavat vastuullisuuden osaksi niiden kilpailukykyä ja jossa sijoittajien ja kuluttajien odotukset vastuullisesta toiminnasta ovat kasvaneet. Valtiolla on puolestaan velvollisuus turvata ihmisoikeuksien toteutuminen myös yritystoiminnassa. Tähän mennessä vapaaehtoisuuteen perustuneet linjaukset eivät ole tuottaneet toivottavia tuloksia (ks. esim. SIHTI-tutkimus), joten niiden rinnalle tarvitaan lisäkeinona sääntelyä ehkäisemään yritystoiminnan haitallisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin.

Oikeusvarmuus ja huolellisesti valmisteltu sääntely ovat olennaisia ihmisoikeuksien kannalta mutta myös yritysten etu. Kuten kirjelmässäkin todetaan, ”yhtenään muuttuva sääntely-ympäristö aiheuttaa yrityksille epävarmuutta ja heikentää luottamusta toimintaympäristöön”. EU:n ja Suomen hallituksen tämänhetkinen tavoite sääntelyn

vähentämisestämisestä ei saa johtaa tällaiseen epävarmuuteen tai laadullisesti heikkoon sääntelyyn. Ulkoministeriön alkuvuonna 2025 julkaiseman CEULA-tutkimuksen mukaan suomalaisyritysten suurimmat huolenaiheet kestävyyssääntelyn osalta eivät ole yliregulaatio, kilpailukyky tai byrokratia vaan nimenomaan sääntely-ympäristön epävarmuus. Sääntelyn suoraviivainen ja hätäinen muuttaminen ja purkaminen etenkin ilman kunnon arviointia voi pahimmillaan jättää jäljelle vaatimuksia, jotka eivät ole enää tarkoituksenmukaisia sääntelyn tavoitteiden tai yrityksen toiminnan kannalta. Vaarana on, että yrityksille jää jäljelle lähinnä hallinnollinen taakka.

Kahdeksan eurooppalaisen kansalaisjärjestön koalitio teki 18. huhtikuuta 2025 Euroopan oikeusasiamiehelle kantelun Omnibus I -prosessista (Maladministration of the Commission in the preparation of the 2025 proposal to amend the CSDDD as part of the Omnibus I package, kantelu ei ole saatavilla verkossa). Kantelun mukaan komissio ei ole tehnyt asianmukaista vaikutustenarviointia tai muuten osoittanut, että se perustaa ehdotuksensa parhaaseen käytettävissä olevaan näyttöön tai muihin komission paremman sääntelyn suuntaviivojen kriteereihin.

Ihmisoikeuskeskus pitää myönteisenä sitä, että Suomessa yritysvastuudirektiivin kansallinen toimeenpano aloitettiin ensimmäisten EU-jäsenmaiden joukossa ja että prosessiin on liitetty varsinaisen työryhmän lisäksi myös laajempi seurantaryhmä sekä järjestetty avoimia kuulemistilaisuuksia. Omnibus-ehdotus ja sen tuoma epävarmuus ovat vaikeuttaneet huomattavasti kansallista prosessia, mutta Ihmisoikeuskeskus pitää hyvänä ja tärkeänä, että jo alkanutta keskusteluyhteyttä sidosryhmien kanssa on tästä huolimatta jatkettu. Suomen toimintatapa on herättänyt paljon kiinnostusta myös muissa jäsenmaissa. Ihmisoikeuskeskus kannustaa hallitusta ylläpitämään ja edelleen kehittämään avointa ja osallistavaa prosessia kansallisesti.

Yritysvastuudirektiiviin esitetyistä muutoksista

Haitallisten vaikutusten tunnistaminen (art. 8)

Ehdotus rajaa haitallisia vaikutuksia koskevan arvion lähtökohtaisesti vain yrityksen suoriin liikekumppaneihin (nk. Tier 1). Tämä rajaus on erityisen ongelmallinen, sillä yritykset ovat havainneet, että suurimmat riskit ihmisoikeuksien kannalta paikantuvat yleensä kauemmas toimitusketjuihin kuin suorien liikekumppaneiden toimintaan. Myös kirjelmässä todetaan, että ”ehdotetut muutokset heikentäisivät yritysvastuudirektiivin alkuperäisten tavoitteiden toteutumista ja siten sääntelyn vaikuttavuutta, sillä tavanomaisemmin riskit tapahtuvat 1. porrasta kauempana toimintaketjussa.”

Komission ehdotuksessa arviointia olisi laajennettava ohi suorien liikekumppanien, jos sillä on ”uskottavia tietoja” (plausible information), jotka viittaavat siihen, että epäsuoran liikekumppanin toiminnassa on ilmennyt tai voi ilmetä haitallisia vaikutuksia. Kyseinen uusi uskottavan tiedon määritelmä on epämääräinen, eikä se perustu mihinkään olemassa olevaan standardiin. Tämä on omiaan hämärtämään vastuullisuusvaatimuksia ja asettaa yritykset vaikeaan tulkintatilanteeseen. Jos yritys ei tee lähtökohtaisesti laveaa vaikutusten

arviointia havaitakseen epäkohdat, mistä ja miten se saa kyseiset uskottavat tiedot, jonka perusteella sen olisi ryhdyttävä arviointiin? Samanaikaisesti esityksessä rajoitettaisiin direktiivin soveltamisalaan kuuluvien yritysten mahdollisuuksia pyytää tietoja pk-yrityksiltä ja keskisuurilta yrityksiltä. Tässä tilanteessa kansalaisjärjestöjen ja muiden yrityksen ulkopuolisten tahojen hankkiman ja esille nostaman tiedon merkitys kasvaa. Kuitenkin vakavimmat ihmisoikeusriskit ovat potentiaalisesti alueilla, joissa järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuudet ovat erityisen rajalliset.

Esimerkiksi yritysten kasvua ja kilpailukykyä edistävä BusinessEurope on kannanotossaan kiinnittänyt huomiota näihin epäkohtiin komission muutosehdotuksessa. Se toteaa, että yritysvastuudirektiivin sisältämän vaatimuksen haitallisten vaikutusten tunnistamisesta olisi perustuttava riskiperustaisuuteen, siten että fokuksessa ovat kaikkein vakavimmat ja todennäköisimmät riskit riippumatta siitä, paikantuvatko ne suoriin liikekumppaneihin vai muualle. Tämä on yritysten toiminnan ja toimien priorisoinnin kannalta järkevintä ja samalla toiminta voidaan keskittää sinne, missä sitä erityisesti tarvitaan. Vastaavan näkemyksen jakavat useat yritykset, kuten suuret kansainväliset kaakao ja suklaa -alan yritykset yhdessä järjestöjen kanssa antamassaan Omnibus-lausunnossa.

Riskiperustainen lähestymistapa on myös linjassa YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia ohjaavien periaatteiden (UNGPs) ja OECD:n monikansallisia yrityksiä ohjaavien vastuullisuusperiaatteiden kanssa, joihin yritysvastuudirektiivin sisältämä huolellisuusvelvoite lähtökohtaisesti perustuu. Valtioneuvoston kirjelmän arvioissa todetaankin perustellusti, että nyt ehdotetut muutokset veisivät huolellisuusvelvoitteen sääntelyä kauemmas kyseisistä vakiintuneista vastuullisuuslinjauksista.

Ihmisoikeuskeskus on huolissaan siitä, että yritysvastuudirektiivin rajaaminen ehdotuksen mukaisesti johtaisi huolellisuusvelvoitteen muuttumiseen riskejä ennakoivasta toiminnasta – kuten huolellisuusvelvoitteen tarkoituksena on – reaktiiviseksi prosessiksi ja siten vaikutukseltaan heikoksi. Tämän huolen on nostanut esille myös muun muassa YK:n ihmisoikeusvaltuutettu kommentissaan Omnibus I -ehdotuksesta.

Sidosryhmän määritelmän yksinkertaistaminen (art. 3(1)(n)) ja sidosryhmien kuulemisvelvoitteen rajaaminen (art. 13)

Ehdotuksessa muutettaisiin sidosryhmän määritelmää rajoittamalla se työntekijöihin, heidän edustajiinsa sekä henkilöihin ja yhteisöihin, joiden oikeuksiin tai etuihin yrityksen, sen tytäryhtiöiden ja sen liikekumppanien tuotteet, palvelut ja toiminta vaikuttavat tai voivat vaikuttaa suoraan. Lisäksi ”olennaisia” sidosryhmiä olisi kuultava vain rajoitetusti tietyissä huolellisuusvelvoiteprosessin vaiheissa.

Kirjelmässä todetaan, että komission mukaan on vaikea arvioida, keventääkö muutos tosiasiallisesti yritysten taakkaa, mutta yritykset voivat muutoksen myötä menettää sidosryhmiltä saatavaa tietoa. Ihmisoikeuskeskus korostaakin, että sidosryhmien kanssa käytävä vuoropuhelu on perustavalaatuinen osa koko huolellisuusvelvoiteprosessin onnistumista. Kyse on yhteistyöstä, joka antaa yritykselle olennaista tietoa sen toiminnan vaikutuksista oikeudenhaltijoihin ja samalla mahdollisia ratkaisuja ongelmakohtien

korjaamiseksi.

Yritysvastuudirektiivissä keskeisinä sidosryhminä mainitaan muun muassa kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, jotka tekevät eri jäsenmaissa aktiivisesti työtä vastuullisuuskysymyksissä. Suomessa kansallisen ihmisoikeusinstituution muodostavat Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden Euroopan verkosto muistuttaa kannanotossaan instituutioiden merkittävästä roolista ihmisoikeustilanteen seurannassa ja esittää alkuperäisen, kansalliset instituutiot sisältävän sidosryhmämääritelmän säilyttämistä.

Ihmisoikeuskeskus ei pidä sidosryhmiin liittyviä rajausehdotuksia perusteltuina, etenkin kun komissio itsekin on lähtökohtaisesti epävarma niiden mielekkyydestä.

Toimenpiteiden tehokkuutta koskevien arviointien ja huolellisuusvelvoitepolitiikan päivittämisten frekvenssien harventaminen (art. 15)

Ehdotuksessa toimenpiteiden seurantaa koskevaa velvoitetta muutettaisiin niin, että arvioinnit olisi tehtävä ilman aiheetonta viivytystä merkittävän muutoksen tapahduttua, mutta vähintään joka viides vuosi ja aina, kun on perusteltua syytä uskoa, että toimenpiteet eivät enää ole riittäviä. Muutos on merkittävä suhteessa direktiivin nykyiseen vaatimukseen, jonka mukaan arvio tehdään vuosittain. Arvioinnin harventaminen voi alentaa yrityksille tulevia suoria kustannuksia, mutta samalla haitalliset vaikutukset voivat tuoda merkittävää haittaa ja mahdollisesti myös lisäkustannuksia, kun epäkohtia ei välttämättä havaita varhaisessa vaiheessa vaan vasta niiden eskaloiduttua. Lisäksi direktiivin ytimessä oleva velvoite huolellisuusvelvoiteprosessista tarkoittaa nimenomaan jatkuvaa prosessia, joka on osa yrityksen perustoimintaa, ei irrallista, harvakseltaan suoritettavaa toimenpidettä.

Yrityksille jää lisäksi tässäkin muutoskohdassa tulkittavaksi, mitä tarkoittaa käytännössä ”merkittävä muutos” tai ”perustellut syyt” tehdä arviointi aiemmin kuin viiden vuoden välein.

Ihmisoikeuskeskus huomauttaa, että haitallisten vaikutusten arvioinnin keskittäminen vain suoriin liikesuhteisiin, sidosryhmätyön kaventaminen ja arviointien aikavälin harventaminen muodostavat kokonaisuuden, jonka yhteisvaikutuksia huolellisuusvelvoitteen tavoitteiden toteutumiselle olisi ollut syytä tarkastella erityisellä tarkkuudella.

Siviilioikeudellinen vastuu (art. 29)

Ehdotuksessa direktiivistä poistettaisiin muun muassa EU:n laajuinen nimenomainen vahingonkorvausvastuun sääntely. Lisäksi järjestöiltä poistettaisiin mahdollisuus edustaa uhria oikeudenkäynnissä. Muutokset heikentäisivät ihmisoikeusloukkausten uhrien pääsyä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja mahdollisesti synnyttäisivät oikeussuojan kannalta hyvin vaihtelevia kansallisia käytäntöjä EU-maiden välillä. Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin turvataan niin perustuslaissa (21 §) kuin myös Euroopan

ihmisoikeussopimuksessa (art. 13) ja EU:n perusoikeuskirjassa (art. 47).

YK:n ihmisoikeusvaltuutettu arvioi kommentissaan muutosehdotuksen olevan erittäin valitettava, sillä ihmisoikeusvaltuutettu on peräänkuuluttanut jo pitkään yritysten aiheuttamien ihmisoikeusloukkausten uhreille helpompaa pääsyä oikeussuojakeinoihin. YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet painottavat, että valtiolla on velvollisuus vähentää oikeudellisia, käytäntöihin liittyviä ja muita merkityksellisiä esteitä oikeussuojan toteutumiselle yritystoimintaa liittyvässä toiminnassa.

Lopuksi

Ihmisoikeuskeskus painottaa, että yritysvastuudirektiivin tavoitteena on ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia ja edistää ihmisoikeuksien toteutumista yritystoiminnassa. Valtioneuvoston kirjelmä nostaa monin paikoin esille oleellisia huolia muutosehdotusten vaikutuksista direktiivin alkuperäisten tavoitteiden kannalta ja samalla epävarmuuden siitä, saavatko muutokset lopulta aikaan tavoiteltua sääntelyn yksinkertaistamista ja yritysten taakan helpottamista. Lisäksi Omnibus I -ehdotuksen valmisteluun liittyvät heikkoudet todetaan myös kirjelmässä.

Ihmisoikeuskeskus pitää valitettavana, että näistä tunnistamistaan epäkohdista huolimatta valtioneuvosto on päätynyt kannattamaan ehdotuksen sisältämiä muutoksia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan Suomi edistää kaikessa toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia sekä oikeusvaltion periaatteita. Tämän linjauksen mukaisesti Ihmisoikeuskeskus kannustaa eduskuntaa ja hallitusta yritysvastuusääntelyn neuvotteluprosessin edetessä pitämään esillä kirjelmässäkin esille nostamansa huolet ja vaikuttamaan niiden ratkaisemiseksi niin, että sääntely vastaa sen varsinaisia tavoitteita ja että prosessi noudattaa oikeusvaltion ja paremman sääntelyn periaatteita.

Jarna Petman
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Susan Villa
asiantuntija