

U 35/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 23 päivänä helmikuuta 2022 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä siitä laadittu muistio.

Helsingissä 5.5.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Hallitussihteeri Sami Teräväinen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2022/0051

5.5.2022

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YRITYSTEN KESTÄVÄÄ TOIMINTAA KOSKEVASTA HUOLELLISUUSVELVOITTEESTA JA DIREKTIIVIN (EU) 2019/1937 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 23.2.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen).

2 Ehdotuksen tavoite

EU:n yritys vastuudirektiivin tavoitteena on lisätä ihmisoikeuksien kunnioittamista ja ympäristönsuojelua. Lisäksi tavoitteena on luoda unionissa toimiville yrityksille tasavertainen kilpailukenttä. Sääntelyllä myös vältetään eri jäsenvaltioiden kansallisesta sääntelystä aiheutuvaa sääntelykentän pirstaloitumista. Komission mukaan yritysten vapaaehtoiset toimet eivät vaikuta johdantaneen laajamittaisiin parannuksiin yritysten haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten osalta.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Sääntelyn sisältö (1 ja 3 artiklat)

Direktiivi asettaa velvoitteet yrityksille koskien tosiasiallisia ja mahdollisia haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia, jotka aiheutuvat yritysten omasta, niiden tytäryhtiöiden ja arvoketjun toimijoiden, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde, toiminnasta. Lisäksi direktiivi asettaa siviilioikeudellisen vastuun edellä mainittujen velvoitteiden rikkomisesta. Vakiintuneella liikesuhteella viitataan yrityksen suoraan tai epäsuoraan liikesuhteeseen, joka kestää tai jonka odotetaan kestävän joko intensiteettinsä tai kestonsa puolesta ja joka ei ole vähäpätöinen tai vain täydentävä osa arvoketjua.

Sovelletamisala (2 artikla)

Direktiiviä sovelletaan yrityksiin, jotka perustettu jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti ja jotka täyttävät yhden seuraavista ehdoista:

- a) yrityksellä oli keskimäärin yli 500 työntekijää ja maailmanlaajuinen nettoliikevaihto yli 150 miljoonaa euroa edellisellä tilikaudella, jolta tilinpäätös on laadittu;
- b) yritys ei ylittänyt kohdassa a) määriteltyjä viitearvoja, mutta sillä oli keskimäärin yli 250 työntekijää ja maailmanlaajuinen nettoliikevaihto yli 40 miljoonaa edellisellä tilikaudella, josta tilinpäätös on laadittu, sillä ehdolla, että vähintään 50 % tästä nettoliikevaihdosta on muodostunut yhdeltä tai useammilta seuraavista toimialoista:

- a. tekstiilien, nahan ja niihin liittyvien tuotteiden (myös jalkineiden) valmistus sekä tekstiilien, vaatteiden ja jalkineiden tukkukauppa;
- b. maatalous, metsätalous, kalastus (myös vesiviljely), elintarvikkeiden valmistus ja maatalouden raaka-aineiden, elävien eläinten, puun, elintarvikkeiden ja juomien tukkukauppa;
- c. kaivannaisteollisuus toimintapaikasta riippumatta (mukaan lukien raakaöljy, maakaasu, kivihiihi, ruskohiili, metallit ja metallimalmit sekä kaikki muut ei-metalliset mineraalit ja louhintatuotteet), perusmetallituotteiden, muiden ei-metallisten mineraalituotteiden ja metallituotteiden valmistus (lukuun ottamatta koneita ja laitteita) sekä mineraalivarojen ja mineraaleista valmistettavien perus- ja välituotteiden (mukaan lukien metallit ja metallimalmit, rakennusmateriaalit, polttoaineet, kemikaalit ja muut välituotteet) tukkukauppa.

Jäsenvaltio, jolla on toimivalta säännellä direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asioita, on jäsenvaltio, jossa yrityksellä on sääntömääräinen kotipaikka.

Soveltamisalaan kuuluvat myös yritykset, jotka perustettu kolmannen maan lainsäädännön mukaisesti, toiminta pohjautuu kolmannen maan lainsäädäntöön ja jotka täyttävät yhden seuraavista ehdoista:

- a) nettoliikevaihto yli 150 miljoonaa euroa unionissa tilikaudella ennen viime tilikautta;
- b) nettoliikevaihto yli 40 miljoonaa euroa, mutta ei enemmän kuin 150 miljoonaa euroa tilikaudella ennen viime tilikautta, sillä ehdolla, että vähintään 50 % sen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta muodostuu yhdeltä tai useammalta aiemmin direktiivissä määritellyltä toimialalta.

Määritelmät (artikla 3)

Ehdotuksen 3 artikla sisältää direktiivin määritelmät, joista keskeisimpiä on kuvatta seuraavassa.

Yrityksellä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU tietäntyyppipisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista liitteessä I listattuja yritysmuotoja ja kolmannen maan lainsäädännön mukaisesti muodostettuja oikeushenkilöitä, jotka ovat rinnastettavissa kyseisen direktiivin liitteissä I ja II lueteltuihin oikeushenkilöihin.

Yrityksellä tarkoitetaan myös ehdotuksen 19 kohtaiseen luetteloon kuuluvia rahoitusalan yrityksiä. Rahoitusalan yrityksillä tarkoitetaan muun muassa luottolaitoksia, sijoituspalveluyrityksiä, vakuutusyhtiöitä, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia sekä eläkelaitoksia, jotka hoitavat eläkejärjestelmiä, joita pidetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:O 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, jäljempänä *sosiaaliturva-asetus*, soveltamisalaan kuuluvina sosiaaliturvajärjestelminä.

Vakiintuneella liikesuhteella tarkoitetaan suoraa tai epäsuoraa liikesuhdetta, joka on tai jonka odotetaan pysyvän voimassa sen voimakkuuden tai keston vuoksi ja joka ei ole merkityksetön osa arvoketjua.

Arvoketjulla tarkoitetaan toimintoja, jotka liittyvät yrityksen suorittamaan tavaroiden tuotantoon tai palvelujen tarjoamiseen, mukaan lukien tuotteen tai palvelun kehittäminen sekä tuotteen käyttö ja hävittäminen sekä yrityksen tuotantoketjun alkupään ja loppupään vakiintuneiden liikesuhteiden siihen liittyvä toiminta.

Rahoitusalan yritysten osalta ”arvoketju” koskee ainoastaan lainaa, luottoja ja muita rahoituspalveluja saavien asiakkaiden ja sellaisten samaan konserniin kuuluvien muiden yritysten toimintaa, joiden toiminta liittyy sopimukseen. Säänneltyjen rahoitusalan yritysten arvoketju ei kata pk-yrityksiä, jotka saavat kyseisiltä yrityksiltä lainaa, luottoa, rahoitusta, vakuutusta tai jälleenvakuutusta

Vakavalla haitallisella vaikutuksella tarkoitetaan haitallista ympäristövaikutusta tai haitallista ihmisoikeusvaikutusta, joka on luonteeltaan erityisen merkittävä tai joka vaikuttaa suureen määrään ihmisiä tai suurelle alueelle ympäristössä tai joka on peruuttamaton tai jota on erityisen vaikea korjata ennen vaikutusta vallinneen tilanteen palauttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden vuoksi.

Sidosryhmillä tarkoitetaan yhtiön työntekijöitä, sen tytäryhtiöiden työntekijöitä sekä muita yksilöitä, ryhmiä, yhteisöjä tai yhteisöjä, joiden oikeuksiin tai etuihin kyseisen yhtiön, sen tytäryhtiöiden ja liikesuhteiden tuotteet, palvelut ja toiminnot vaikuttavat tai voivat vaikuttaa.

Asianmukaisella toimenpiteellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla voidaan saavuttaa asianmukaisen huolellisuuden tavoitteet suhteessa vakavuuden asteeseen ja haitallisten vaikutusten todennäköisyyteen ja joka on kohtuudella yrityksen käytettävissä ottaen huomioon tapauskohtaiset olosuhteet, mukaan lukien talouden alan erityispiirteet ja erityiset liikesuhteet ja yrityksen vaikutusvalta, sekä tarve varmistaa toiminnan priorisointi.

Asianmukainen huolellisuus (4–8 artiklat)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset noudattavat ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevaa asianmukaista huolellisuutta seuraavilla toimilla:

- a) asianmukaisen huolellisuuden sisällyttäminen yrityksen toimintapolitiikkaan;
- b) tosiasiallisten ja mahdollisten haitallisten vaikutusten tunnistaminen;
- c) mahdollisten haitallisten vaikutusten ehkäiseminen ja lieventäminen sekä tosiasiallisten haitallisten vaikutusten pysäyttäminen ja niiden laajuuden minimointi;
- d) ilmoituskanavan perustaminen ja ylläpito;
- e) asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikan ja toimien tehokkuuden seuranta;
- f) julkinen viestintä asianmukaisesta huolellisuudesta.

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiseksi yritykset voivat jakaa resursseja ja tietoa muiden yritysten ja oikeushenkilöiden kanssa sovellettavan kilpailulainsäädännön mukaisesti.

Yrityksillä tulee olla asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikka, jonka tulee sisältää kuvauksen yrityksen lähestymistavasta asianmukaiseen huolellisuuteen myös pitkällä aikavälillä,

code of conduct -toimintatapaohjeen sääntöineen ja periaatteineen yrityksen henkilöstölle ja tytäryhtiöille sekä asianmukaisen huolellisuuden prosessien kuvauksen, mukaan lukien toimet, joilla varmistetaan toimintatapaohjeen noudattaminen ja joilla toimintatapaohjetta sovelletaan vakiintuneisiin liikesuhteisiin. Asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikka tulee päivittää säännöllisesti.

Yritysten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet tunnistaakseen tosiasialliset ja mahdolliset haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset, jotka aiheutuvat niiden omasta, tytäryhtiöiden tai arvoketjujen osalta vakiintuneiden liikesuhteiden toiminnasta. Yritysten tulee, milloin asiaankuuluvaa, konsultoida mahdolliset vaikutusten kohteena olevia ryhmiä, kuten työntekijöitä ja muita asiaankuuluvia sidosryhmiä tiedon keräämiseksi tosiasiallisista ja mahdollisista haitallisista vaikutuksista.

Yritysten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet ehkäistä ja kun ehkäiseminen ei ole mahdollista tai heti mahdollista, riittävästi lieventää mahdollisia haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia, jotka on tunnistettu tai jotka olisi pitänyt tunnistaa. Yritysten tulee toteuttaa, milloin asiaankuuluvaa, seuraavat toimet:

- a) kun tarpeen ehkäisemiseen liittyvien toimien luonteen tai monimutkaisuuden vuoksi, ehkäisevän toimintasuunnitelman kehittäminen ja toteuttaminen, mukaan lukien kohdittuulliset ja selkeästi määritellyt aikataulut toimille sekä laadulliset ja määrälliset indikaattorit kehityksen mittaamiselle. Ehkäisevä toimintasuunnitelma tulee kehittää konsultoiden vaikutuksen kohteena olevia sidosryhmiä;
- b) sopimusvakuutusten haku liikekumppaneilta, joiden kanssa yrityksellä on suora liikesuhde siitä, että yritys hakee toimintatapolitiikan ja milloin tarpeen, ehkäisevän toimintasuunnitelman noudattamista, mukaan lukien vastaavien vakuutusten hakeminen kumppaneilta yrityksen arvoketjussa;
- c) tarvittavien investointien tekeminen johtamis- tai tuotantoprosesseihin ja -infrastruktuuriin;
- d) kohdistetun ja suhteellisen tuen tarjoaminen pk-yrityksille, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde, kun toimintatapolitiikan tai ehkäisevän toimintasuunnitelman noudattaminen vaarantaisi pk-yrityksen toimintakyvyn;
- e) unionin sääntelyn, kilpailusääntely mukaan lukien, mukaisesti yhteistyön tekeminen organisaatioiden kanssa, mukaan lukien kun olennaista, yrityksen kyvyn lisäämiseksi haitallisten vaikutusten pysäyttämiseksi, erityisesti silloin, kun muut toimet eivät ole soveltuvia tai tehokkaita.

Yritykset voivat solmia sopimuksen epäsuoran toimittajan kanssa yrityksen toimintatapaohjeen tai ehkäisevän toimintasuunnitelman noudattamiseksi liittyen mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin, joita ei voi ehkäistä tai riittävästi lieventää.

Sopimusvakuutusten ja epäsuoran toimittajan kanssa tehtyjen sopimusten tulee sisältää asianmukaiset keinot sitoumusten todentamiseksi. Todentamisessa voidaan hyödyntää soveltuvia teollisuusaloitteita tai itsenäisiä, kolmannen tahon todentamisia. Pk-yrityksiä koskevien sopimusvakuutusten ja sopimusten ehtojen tulee olla reiluja, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Pk-yritysten sitoumusten todentamisessa [suuren] yrityksen tulee kantaa kolmannen osapuolen tekemä todentaminen.

Jos mahdollisia haitallisia vaikutuksia ei voi ehkäistä tai riittävästi lieventää edellä mainituilla keinoilla, yrityksen tulee pidättäytyä uuteen tai edellistä jatkavaan suhteeseen ryhtymisestä vaikutukseen liittyvän tahon tai arvoketjun kanssa. Kun lainsäädäntö mahdollistaa, yrityksen tulee väliaikaisesti jäädyttää liikesuhde samalla kun se jatkaa ehkäisemis- tai minimointitoimia tai lopettaa liikesuhde, jos mahdolliset haitalliset vaikutukset ovat vakavat. Jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että niiden sopimuslainsäädäntö mahdollistaa liikesuhteen lopettamisen. Luottojen, lainojen tai rahoituspalveluiden osalta yritysten ei vaadita katkaisevan palveluja silloin, kun katkaiseminen aiheuttaisi merkittävää haittaa palvelun saajalle.

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset toteuttavat asianmukaisia toimia tosiasiallisten haitallisten vaikutusten lopettamiseksi silloin, kun vaikutukset on tunnistettu tai ne olisi pitänyt tunnistaa. Kun haitallista vaikutusta ei voida lopettaa, yritysten tulee minimoida vaikutuksen laajuus. Yritysten tulee toteuttaa seuraavat toimet, kun olennaista:

- a) haitallisen vaikutuksen enallistaminen tai sen laajuuden minimointi, mukaan lukien vahingonkorvaukset vaikutuksen kohteena oleville henkilöille ja rahallinen korvaus vaikutuksen kohteena olevalle yhteisölle. Toimien tulee olla suhteellisia haitallisen vaikutuksen merkitykselle ja mittakaavalle ja yrityksen toimien osuudelle haitalliseen vaikutukseen;
- b) kun tarpeen silloin, kun haitallista vaikutusta ei voida heti pysäyttää, korjaavan toimintasuunnitelman kehittäminen ja toimeenpano sisältäen kohtuulliset ja selkeät aikarajat toiminnalle sekä laadulliset ja määrälliset mittarit kehityksen mittaamiselle. Kun olennaista, korjaava toimintasuunnitelma tulee kehittää konsultaatiossa sidosryhmien kanssa;
- c) sopimusvakuutusten hakeminen toimintatapaohjeiden ja tarpeen mukaan korjaavan toimintasuunnitelman noudattamisesta suorilta kumppaneilta, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde. Vastaavia vakuutuksia haetaan myös arvoketjun toimijoilta;
- d) tarvittavien investointien tekeminen johtamis- ja tuotantoprosesseihin sekä -infrastruktuuriin;
- e) kohdistetun ja suhteellisen tuen tarjoaminen pk-yrityksille, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde, kun toimintatapaohjeen tai korjaavan toimintasuunnitelman noudattaminen vaarantaisi pk-yrityksen toimintakyvyn;
- f) unionin sääntelyn mukaisesti, kilpailusääntely mukaan lukien, yhteistyön tekeminen muiden organisaatioiden kanssa, mukaan lukien kun olennaista, yrityksen kyvyn kasvattamiseksi haitallisen vaikutuksen pysäyttämiseksi, erityisesti kun muu keino ei ole soveltuva tai tehokas.

Sopimusvakuutusten tulee sisältää todentamiskeinot. Todentamisessa voidaan hyödyntää soveltuvia teollisuusaloitteita tai itsenäisiä, kolmannen tahon todentamisia. Pk-yritysten osalta ehtojen tulee olla reiluja, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Suurten yritysten tulee kantaa kulut pk-yritysten vakuutusten todentamisesta. Liikesuhteen jäädyttämistä ja katkaisemista koskevat tosiasiallisten haitallisten vaikutusten pysäyttämisen osalta vastaavat velvoitteet kuin vaikutusten ehkäisemisen osalta on säädetty 7 artiklassa. Luottojen, lainojen tai rahoituspalveluiden osalta yritysten ei vaadita katkaisevan palveluja silloin, kun katkaiseminen aiheuttaisi merkittävää haittaa palvelun saajalle.

Ehdotuksen perusteella kunkin eri jäsenvaltiosta olevan yhtiön, joka kuuluu direktiivin soveltamisalaan, on sovellettava direktiivin täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön yksityiskohtaisia vaatimuksia asianmukaisesta huolellisuudesta arvoketjuissaan. Ehdotuksessa ei ole säännöksiä näiden vaatimusten yhteensovittamisesta siinä tapauksessa, että eri yritysten arvoketjuissa sama sopimuskumppani tarjoaa samaa hyödykettä useammasta jäsenvaltiosta oleville direktiivin soveltamisalaan kuuluville yrityksille. Tämä johtaa ainakin osin päällekkäisiin ja lisäkustannuksia aiheuttaviin menettelyihin.

Ehdotuksesta ei ilmene, miten yritys voi huolehtia asianmukaisesta huolellisuudesta ehdotuksen mukaisesti hyödykkeen tuottamisen jälkeen tulevassa arvoketjussa, esimerkiksi edelleen myytäviksi ja käytettäväksi tarjottujen hyödykkeiden osalta.

Ilmoituskanava (9 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset tarjoavat mahdollisuuden toimittaa ilmoituksia oikeutetuista huolista yrityksen, sen tytäryhtiöiden tai arvoketjun toimintaan liittyvistä tosiasiallisista ja mahdollisista haitallisista ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista. Ilmoituksia voivat toimittaa a) henkilöt, jotka ovat haitallisen vaikutuksen kohteena tai jotka voivat perustellusti olettaa olevansa vaikutuksen kohteena, b) ammattiliitot ja muut arvoketjun yksittäisten työntekijöiden edustajat, c) kansalaisjärjestöt, jotka ovat aktiivisia arvoketjun alueella.

Yrityksillä tulee olla ilmoitusten käsittelyyn prosessi, myös perusteettomien ilmoitusten osalta. Yrityksen tulee informoida prosesseista olennaisille työntekijöille ja ammattiliitoille. Ilmoittajien tulee voida pyytää yritykseltä asianmukaista seurantaa ilmoitukselle ja tavata yrityksen asianmukaisen tason edustajia ilmoituksen sisällöstä keskustelemiseksi.

Seuranta, viestintä, mallisopimuslausekkeet, ohjeet ja lisäkeinot (10–14 artiklat)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset toteuttavat säännöllisiä arviointia niiden, tytäryhtiöiden ja arvoketjujen vakiintuneiden liikesuhteiden toimista ja keinoista haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamisen, ehkäisemisen, lieventämisen, pysäyttämisen ja vaikutusten laajuuden minimoimisen tehokkuuden seuraamiseksi. Arvioinnin tulee perustua, kun asianmukaista, laadullisiin ja määrällisiin mittareihin ja ne tulee tehdä vähintään 12 kuukauden välein tai kun on perusteltua olettaa, että uusia riskejä voi tulla esiin. Asianmukaisen huolellisuuden politiikka tulee päivittää arviointien tulosten pohjalta.

Yritysten, jotka eivät kuulu tilinpäätösdirektiivin 2013/34/EU 19 a ja 29a artikloiden soveltamisalaan, tulee raportoida tämän direktiivin mukaisista asioista julkaisemalla vuosittain verkkosivuillaan lausunnon kansainvälisen kaupan kielellä. Velvoitteen tarkemmasta sisällöstä säädetään komission täytäntöönpanosäädöksellä ehdotuksen 28 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

Komissio tulee julkaisemaan ohjeistusta vapaaehtoisista mallisopimuslausekkeista liittyen suorien toimittajien sopimusvakuutuksiin ja epäsuorien toimittajien kanssa tehtäviin sopimuksiin. Komissio voi myös julkaista muuta ohjeistusta liittyen tiettyihin toimialoihin tai haitallisiin vaikutuksiin.

Jäsenvaltioiden tulee perustaa verkkosivustoja yritysten opastamiseksi. Erityistä huomiota tulee kiinnittää pk-yrityksiin. Rikkomatta valtioneuvoston asiantuntijajäsenvaltiot voivat tukea taloudellisesti pk-yrityksiä. Komissio voi täydentää jäsenvaltioiden toimia eri keinoin. Yritykset voivat tukea teollisuus- tai sidosryhmäaloitteisiin toteuttaakseen niille direktiivissä asetetut velvoitteet.

Ilmastonmuutoksen torjunta (15 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee varmistua, että soveltamisalaan kuuluvat, yli 500 henkilöä työllistävät yritykset ja kolmansien maiden yritykset, joilla on yli 150 miljoonan euron nettoliikevaihto unionissa, tekevät suunnitelman, joka takaa, että yrityksen liiketoimintamalli ja strategia ovat yhdenmukaisia kestäväan talouteen siirtymisen ja Pariisin ilmastonsopimuksen 1,5°C ilmastolämpenemisen rajan kanssa. Suunnitelman tulee erityisesti tunnistaa, yritykselle kohtuullisesti saatavilla olevan tiedon pohjalta, missä laajuudessa ilmastonmuutos on riski yritykselle tai yrityksen toiminta vaikuttaa siihen. Yrityksen tulee sisällyttää suunnitelmaan päästövähennystavoitteet, jos ilmastonmuutosriski on tunnistettu tai se pitäisi tunnistaa merkittäväksi tai yritys vaikuttaa merkittävästi ilmastonmuutokseen. Yritysten tulee huomioida ilmastonmuutokseen liittyvät velvoitteet muuttuvan palkkionosan määrittämisessä, jos se on yhteydessä johtajan panokseen yrityksen liiketoimintastrategiaan, pitkän aikavälin intresseihin ja kestävyYTEEN. Ehdotuksen mukainen viranomaisvalvonta ei koske palkitsemista koskevia ehdotuksen vaatimuksia, joista poikkeamisen seuraamukset on jätetty kansallisen lainsäädännön varaan.

Auktorisoitu edustaja (16 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset nimeävät oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön yhteystietoineen auktorisoiduksi edustajakseen.

Valvovat viranomaiset (17–21 artiklat)

Jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä yksi tai useampi viranomainen valvomaan velvoitteiden noudattamista. Mikäli jäsenvaltio nimeää useampia viranomaisia, sen tulee huolehtia, että viranomaisten toimivalta on selkeästi määritelty ja viranomaiset toimivat läheisesti ja tehokkaasti yhdessä. Komissio julkaisee listan valvovista viranomaisista verkkosivuillaan. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että viranomaiset toimivat itsenäisesti ja käyttävät valtaansa puolueettomasti, läpinäkyvästi ja vaitioloa noudattaen.

Viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet ja resurssit direktiivissä määriteltyjen tehtävien toteuttamiseksi. Valvova viranomainen voi aloittaa tutkimuksen itsenäisesti tai sille direktiivissä määritellyn ilmoituksen pohjalta, kun viranomaisen näkemyksen mukaan sillä on riittävästi tietoa yrityksen velvoitteiden rikkomisesta.

Tarkastukset tulee tehdä jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja yritykselle tehdyn ennakkovaroituksen jälkeen, paitsi silloin kun ennakkoilmoitus estäisi tehokkaan tarkastuksen. Kun tarkistus tehdään muualla kuin jäsenvaltion tuomiovalta-alueella, viranomainen tekee yhteistyötä tuon jäsenvaltion viranomaisen kanssa. Jos viranomainen tunnistaa tutkimuksessaan, ettei direktiivin pohjalta toimeenpantua kansallista lainsäädäntöä ole noudatettu, se määrää yritykselle määräajan korjaaviin toimenpiteisiin. Korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen ei estä hallinnollisten sanktioiden asettamista tai vahinkojen osalta siviilioikeudellista vastuuta.

Valvovilla viranomaisilla tulee olla vähintään seuraavat toimivaltuudet:

- a) määräys lopettaa velvoitteiden rikkominen, toiminnan toistosta pidättäytymiseen ja kun tarpeen, korjaaviin toimenpiteisiin;
- b) taloudellisten seuraamusten määräys;
- c) tilapäisten keinojen käyttö vakavan ja korjaamattoman haitan välttämiseksi.

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus oikeusturvakeinoihin koskien valvovan viranomaisen niistä tekemiä oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Luonnollisilla ja oikeushenkilöillä tulee olla oikeus esittää varteenotettavia epäilyjä valvoville viranomaisille, kun näillä on syytä uskoa, että yritys ei täytä velvoitteitaan. Valvovat viranomaiset arvioivat epäilyt ja tarpeen mukaan käyttävät toimivaltaansa. Viranomaisten tulee mahdollisimman pian sekä jäsenvaltion ja unionin lainsäädännön mukaisesti kertoa ilmoittajalle arvioinnin lopputuloksesta perusteluineen. Epäilyn ilmoittaneilla henkilöillä tulee olla pääsy tuomioistuimeen tai muuhun itsenäiseen ja puolueettomaan julkiseen toimivaltaiseen elimeen valvovan viranomaisen päätösten laillisuuden, toimien ja toimimattomuuden arvioimiseksi.

Jäsenvaltioiden tulee määrittää velvoitteiden rikkomisesta aiheutuvat sanktiot. Sanktioiden tulee olla tehokkaita, suhteellisia ja varoittavia. Sanktioiden määrittämisessä tulee ottaa huomioon yrityksen pyrkimykset toteuttaa valvovan viranomaisen sille määräämät korjaavat toimenpiteet, investoinnit ja kohdistettu tuki sekä yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa. Taloudellisten seuraamusten tulee pohjautua yrityksen liikevaihtoon. Viranomaisten sanktioita koskevien päätösten tulee olla julkisia.

Komissio asettaa valvovien viranomaisten eurooppalaisen verkoston. Verkostossa edistetään viranomaisten yhteistyötä, koordinaatiota sekä lainsäädäntöön, tutkimuksiin, sanktioihin ja valvontaan liittyvien toimien yhdenmukaisuutta ja tarkoituksen mukaan jaetaan tietoa. Artiklassa myös määritellään valvovien viranomaisten yhteistyön yksityiskohdat.

Siviilioikeudellinen vastuu (22 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset ovat korvausvelvollisia, jos

- a) ne epäonnistuvat noudattamaan 7 ja 8 artiklojen sisältöä (mahdollisten haitallisten vaikutusten ehkäisy ja todellisten haitallisten vaikutusten pysäyttäminen) ja;
- b) tämän epäonnistumisen seurauksena on tapahtunut haitallinen vaikutus, joka olisi pitänyt tunnistaa, ehkäistä, lieventää, pysäyttää tai sen laajuus minimoida 7 ja 8 artikloissa mainituin asianmukaisin keinoin, ja vaikutus on johtanut vahinkoon.

Jos yritys on toiminut 7 ja 8 artiklojen velvoitteiden mukaisesti, se ei ole korvausvelvollinen haitallisesta vaikutuksesta aiheutuvista vahingoista, jotka ovat aiheutuneet epäsuoran kumppanin, jonka kanssa yrityksellä on vakiintunut suhde, toiminnasta, ellei ole tapauskohtaisesti kohduttomta odottaa, että todelliset toteutetut toimet, varmennus mukaan lukien, olisivat olleet riittäviä haitallisen vaikutuksen ehkäisemiseksi, lieventämiseksi, pysäyttämiseksi tai sen laajuuden minimoimiseksi.

Säännöstä luettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että edellä mainittu vastuun rajoitus ei koske tytäryrityksen aiheuttamaa vahinkoa.

Korvausvelvollisuutta ja sen laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon yrityksen toimet, siinä määrin, kun ne liittyvät suoraan vahinkoon, valvovan viranomaisen edellyttämien korjaavien toimenpiteiden noudattamiseksi, tehdyt investoinnit ja 7 ja 8 artiklojen mukainen suora tuki sekä muu yhteistyö muiden toimijoiden kanssa haitallisten vaikutusten käsittelemiseksi arvo-etuissa.

Direktiivin 22 artiklan mukainen siviilioikeudellinen vastuu ei vaikuta yrityksen tytäryhtiöiden tai arvoketjun suorien ja epäsuorien liikekumppaneiden siviilioikeudelliseen vastuuseen. Direktiivin mukainen siviilioikeudellinen vastuu ei myöskään vaikuta Euroopan unionin tai kansallisen sääntelyn mukaiseen haitallisten ihmisoikeus- tai ympäristövaikutusten siviilioikeudelliseen vastuuseen, josta ei ole säädetty direktiivissä tai josta on säädetty direktiiviä tiukemmin.

Ehdotuksesta ei ilmene, miten vastuu jakautuu arvoketjun osapuolien kesken tämän direktiivin ja kansallisten sääntelyiden perusteella. Ehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, miten ehdotuksen mukainen vastuu jakautuu direktiivin soveltamisalaan kuuluvan useamman samasta tai eri jäsenmaasta olevan yrityksen kesken, kun niiden arvoketjuihin kuuluva sama liikekumppani aiheuttaa ehdotuksen perusteella korvattavan vahingon.

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että direktiivin täytäntöön panemiseksi annettua siviilioikeudellista vastuuta koskevaa kansallista lainsäädäntöä on sovellettava ensisijaisesti tapauksissa, joissa korvausvaatimukseen sovellettava laki ei ole jäsenvaltion laki. On huomioitavaa, että ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleen 58 mukaan siviilioikeudellista vastuuta koskien ei säädettäisi siitä, kenen tehtävä olisi tapauskohtaisesti todistaa, että yritys on toiminut riittävästi. Todistustaakan kohdistuminen jäisi siis kansallisen sääntelyn varaan.

Artiklan 22 mukainen korvausvastuu voi syntyä ehdotuksen mukaisen huolellisuusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion laissa on säädettävä yhtiön velvollisuudesta järjestää toimintansa huolellisuusvelvollisuuden täyttämistä ja haitallisten vaikutusten ehkäisemistä ja lopettamista koskevien direktiivin vaatimusten mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhtiön on osoitettava toimineensa edellä mainittujen vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi Suomen vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaan jonkin oikeushyvän turvaamiseksi annetun nimenomaisen toimintavelvollisuuden laiminlyönti synnyttää tuottamusolettaman, jonka kumoaminen edellyttää hyväksyttävää vastanäyttöä siitä, että väitteistä huolimatta yhtiö on toiminut huolellisesti, taikka siitä, että edes huolellisesti toimimalla se ei olisi voinut estää vahingon syntymistä.

Ehdotuksessa ei ole nimenomaista säännöstä toimintavelvollisuudesta poikkeamisen vaikutuksesta todistustaakan jakautumiseen. Näin ollen esimerkiksi Suomessa yrityksen olisi lähtökohtaisesti osoitettava tapauskohtaisesti toimineensa direktiivin edellyttämällä tavalla ja muutenkin sillä tavoin huolellisesti, että vahingonkorvausvastuuta ei synny Suomen lain mukaan.

Rikkomusten ilmoittaminen ja ilmoittajien suojeleminen (23 artikla)

Ilmoittajansuojaa koskevaa direktiiviä (EU) 2019/1937 sovelletaan kaikkiin tätä direktiiviä koskeviin rikkomusilmoituksiin ja ilmoituksiin tehneiden henkilöiden suojelemaan.

Ilmoittajansuojelun suoja saavat ehdotuksen nojalla kaikki tämän direktiivin mukaisia ilmoituksen tekevät henkilöt ja muuta tahot, kuten ympäristönsuojelu-, kuluttaja- ja palkansaajajärjestöt. Direktiivistä ei ilmene, mitä ilmoittajansuojadirektiivin soveltaminen tarkoittaisi yhtiön ja sen arvoketjun ulkopuolisen ilmoittajan suojan kannalta. Suojan henkilöllistä tai maantieteellistä soveltamisalaa ei ole ehdotuksessa rajattu. Säännöstä on mahdollista tulkita siten, että ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan yhtiön on järjestettävä ilmoittajansuojelu koskien koko arvoketjuaan.

Julkinen tuki (24 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että julkista tukea hakevat yritykset antavat virallisen todistuksen, ettei niihin ole kohdistunut direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä seuranneita sanktioita.

Johdon vastuut (25 ja 26 artiklat)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kun yhtiön johto toimii yhtiön edun mukaisesti, johdon tulee ottaa huomioon kestävyysseikkoja koskevat päätöstensä seuraukset, mukaan lukien tarpeen mukaan ihmisoikeudet, ilmastonmuutos ja ympäristöseuraukset lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Johdon vastuiden rikkomista koskevia kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä on sovellettava myös direktiivin 25 artiklassa tarkoitettuihin säännöksiin.

Ehdotetusta sääntelystä ei käy ilmi, mikä on velvoitteen suhde muiden sidostahojen, kuten osakkaiden, velkojien, asiakkaiden ja liikekumppanien, edun huomioon ottamiseen sekä muihin yhtiön johdon päätöksentekoa koskeviin yleisiin periaatteisiin. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten mainitut edut otetaan huomioon silloin, kun kaikkia ei voida ottaa huomioon täysimääräisesti. Direktiiviehdotuksesta ei ilmene, miten yhtiön on meneteltävä, jos se välillä kuuluu ja ei kuulu direktiivin soveltamisalaan liikevaihdon ja henkilöstömäärän muutosten vuoksi.

Direktiivissä ei määritellä 25 artiklan mukaan huomioon otettavia kestävyysseikkoja (sustainability matters). Direktiivin johdanto-osan 63 perustelukappaleen mukaan kestävyysasioilla tarkoitetaan direktiivissä 2013/34/EU tarkoitettuja kestävyysseikkoja, joiden yksityiskohtainen määrittely on kesken (direktiivin muutoksesta on neuvoston yleisnäkemyks, mutta neuvottelua Euroopan parlamentin kanssa ei ole vielä aloitettu). Riittävän tason määrittelyyn vaikuttavat direktiivin määritelmät haitallisista ja erittäin haitallisista ympäristö- ja sosiaalivaikutuksista, joiden määrittelyssä otetaan huomioon direktiivin liitteestä ilmenevät kansainväliset sopimukset. Käytännössä sopimusten ratifiointi ja täytäntöönpanon tehokkuus eri valtioissa vaihtelee myös kehittyneissä maissa. Tästä voi seurata, että arvoketjun osan kohdevaltiossa voi puuttua erilaisia rakenteita, jotka vaikuttavat olennaisesti siihen, miten yhtiö voisi huolehtia tämän direktiivin mukaisista velvoitteistaan.

Direktiiviä voi tulkita mainittujen kestävyysseikkojen osalta niin, että ilmaston lämpenemisen lisäksi yhtiöllä tulisi olla muitakin lainsäädäntöä pidemmälle meneviä kestävyystavoitteita, joiden taso muotoutuu jatkuvasti esimerkiksi tieteellisen tiedon lisääntymisen ja yleisten yhteiskunnallisten käsitysten muutoksen myötä.

Yhtiön johto on vastuussa 4 artiklassa tarkoitettujen asianmukaisen huolellisuuden toimien asettamisesta ja valvonnasta ja erityisesti 5 artiklassa tarkoitettujen asianmukaisen huolellisuuden suunnitelman osalta, huomioiden olennainen palaute sidosryhmiltä ja kansalaisyhteiskunnalta. Yhtiön toimivan johdon tulee raportoida tästä yhtiön hallitukselle. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yhtiön johto muokkaa yhtiön strategiaa niin, että strategiassa huomioidaan 6 artiklan mukaisesti tunnistetut tosiasialliset ja mahdolliset haitalliset vaikutukset ja 7–9 artiklojen mukaisesti tehdyt toimenpiteet.

Ehdotuksen 26 artiklassa säädetään yrityksen johdon velvollisuudesta huolehtia 4 ja 5 artiklan mukaisten huolellisuustoimien toteutuksesta sekä sidosryhmien ja yhteiskunnan olennaisen palautteen ottamisesta riittävästi huomioon päätöksenteossa. Suomen yhtiölainsäädännön yleisten periaatteiden mukaan hallitus vastaa kaikkien yhtiön velvoitteiden toteuttamisen järjestämisestä. Toisaalta säännöksestä ei ilmene, mikä on riittävää huomioon ottamista, miten se todennetaan ja mikä on tämän vaatimuksen suhde muihin yhtiön tarkoitukseen ja toimintaan liittyviin etuihin, jotka johdon on otettava huomioon esimerkiksi yleisen yhtiöoikeudellisen sääntelyn ja erityislainsäädännön perusteella.

Direktiiviehdotuksen liite

Haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset määräytyvät direktiiviehdotuksen liitteessä listattujen monenvälisten valtiosopimusten ja kansainvälisten sitoumusten perusteella. Direktiiviehdotuksen liitteen osassa I luetellaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät oikeuksien ja kieltojen loukkaukset sekä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevat yleissopimukset. Liitteen osassa II puolestaan luetellaan ympäristöllisiin yleissopimuksiin sisältyvien kansainvälisesti tunnustettujen tavoitteiden ja kieltojen rikkomista koskevat kohdat.

Osan I ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevat yleissopimukset kattavat seuraavat kansainväliset sopimukset ja sitoumukset: ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista, yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, Yhdistyneiden Kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, julistus kansallisiin tai etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksista, kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta, Kansainvälisen työjärjestön julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista, Kansainvälisen työjärjestön kolmikantainen periaatejulistus, joka koskee monikansallisia yrityksiä ja sosiaalipoliittikkaa ja Kansainvälisen työjärjestön niin sanotut ydinsopimukset (yleissopimus ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta, 1948 (nro 87); yleissopimus järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamisesta, 1949 (nro 98); pakollista työtä koskeva yleissopimus, 1930 (nro 29), ja sen pöytäkirja vuodelta 2014; yleissopimus pakkotyön poistamisesta, 1957 (nro 105); yleissopimus työhön pääsemiseksi vaadittavasta vähimmäisiästä, 1973 (nro 138); yleissopimus lapsityön pahimpien muotojen kieltämisestä, 1999 (nro 182); yleissopimus samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta, 1951 (nro 100); yleissopimus työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvasta syrjinnästä, 1958 (nro 111)). Loukkausten sisältö määritellään tarkemmin osassa I.

Osaan II kuuluvat ympäristösopimuksiin sisältyvät kansainvälisesti tunnustettujen tavoitteiden ja kieltojen loukkaukset, jotka koskevat biologista monimuotoisuutta koskevaa vuoden 1992 yleissopimusta, luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevaa yleissopimusta (CITES), elohopeaa koskevaa Minamatan yleissopimusta, pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevaa Tukholman yleissopimusta, kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevaa ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä tehtyä yleissopimusta, tiettyjen otsonikerrosta heikentävien aineiden (eli CFC-yhdisteiden, halonien, klooritetraasykliinin, trikloorietikkahapon, bromikloorimeetaanin, metyylibromidin, osittain halogenoitujen bromifluorihilivetyjen ja osittain halogenoitujen kloorifluorihilivetyjen) tuotantoa ja kulutusta koskevaa kieltoa sen jälkeen, kun niistä on luovuttu otsonikerroksen suojelua koskevan Wienin yleissopimuksen ja otsonikerrosta heikentäviä aineita koskevan Montrealin pöytäkirjan mukaisesti ja vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevaa Baselin yleissopimusta. Loukkausten sisältö määritellään tarkemmin osassa II.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 50 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan g alakohhta sekä 114 artikla. Molempien artiklojen osalta noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

SEUT 50 artikla koskee 1 kohdan mukaan sijoittautumisvapauden toteuttamista tietyllä toimialalla. Kyseisen artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan tulee tarpeen mukaan sovittaa yhteen ja pyrkiä tekemään samanvertaisiksi ne takeet, joita jäsenvaltioissa edellytetään SEUT 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niin yhtiön jäsenten kuin ulkopuolisten etujen turvaamiseksi. Viimeksi mainitun kohdan mukaan yhtiöillä tarkoitetaan siviili- ja kauppaoikeudellisia yhtiöitä, osuustoiminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa.

SEUT-sopimuksen 114 artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja varmistaa lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen Euroopan unionissa.

Komission mukaan erilaiset jäsenvaltioissa voimassa olevat ja kaavailut kansalliset huolellisuuden velvoitteet koskevat säännöt sekä lukuisat vapaaehtoiset aloitteet aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta yrityksille kaikkialla EU:ssa, sisämarkkinoiden pirstoutumista, lisäkustannuksia ja monimutkaisuutta. Siksi ehdotuksella pyritään luomaan yhdenmukainen, selkeä ja yhtenäinen sääntelykehys EU:ssa. Yhdenmukaistetut ehdot hyödyttävät yritysten rajat ylittävää sijoittautumista ja investointeja, koska yritysten kestävyyttä koskevien vaatimusten vertailu ja niihin sitoutuminen olisi helpompaa.

Ehdotus käsitellään noudattaen tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä säädöksen. Neuvostossa hyväksymisestä päätetään määräenemistöllä.

Komissio katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen sillä jäsenvaltioiden lainsäädäntö direktiivin soveltamisalaan kuuluvalla alalla ei ole todennäköisesti riittävää ja tehokasta. Toiseksi monet yritykset toimivat EU:n laajuisesti tai maailmanlaajuisesti. Kolmanneksi sisämarkkinoilla ja sen ulkopuolella toimivat yritykset tarvitsevat oikeusvarmuutta ja tasapuoliset toimintaedellytykset kestäväälle kasvulle. Komissio katsoo myös, että jäsenvaltioiden yksittäisiin toimiin verrattuna EU:n toimilla voidaan taata vahva eurooppalainen ääni politiikan toimintatapojen kehityksessä maailmanlaajuisesti.

Komissio toteaa suhteellisuusperiaatteesta, että vaatimustenmukaisuuden kustannuksista aiheutuva rasite yrityksille on mukautettu kokoon, käytettävissä oleviin resursseihin ja riskiprofiiliin. Huolellisuuden velvoitteen julkiseen täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen. Direktiiviehdotuksessa selvennetään, että velvoitteiden noudattamatta jättämisestä johtuvien seuraamusten on oltava oikeasuhteisia. Direktiivi ei myöskään aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia unionille, kansallisille hallituksille, alue- tai paikallisviranomaisille. Direktiivissä jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, miten täytäntöönpano jäsenvaltioissa järjestetään.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

Valtioneuvosto katsoo, että 11 artiklassa esitetty toimivallan siirto komissiolle on asianmukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komissio odottaa ehdotuksen edistävän siirtymistä kestäväan talouteen ja parantavan ja EU:n alueen yritysten suorituskykyä ja toiminnan kestävyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tämä perustuisi siihen, että sääntely velvoittaisi yritykset parempaan riskinhallintaan, tehokkuuteen ja kustannussäästöihin, parempaan kestävyteen ja innovaatioihin. Sääntelyllä odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja ympäristöön kolmansissa maissa, joihin yritysten arvoketjut ulottuvat.

Komissio on arvioinut, että sääntely koskisi noin 13 000 EU:ssa kotipaikkaa pitävää yritystä, joista 3 400 olisi riskipitoisilla aloilla toimivia yli 250 henkilön ja 40 miljoonan euron liikevaihtoa tuottavia yrityksiä. Lisäksi sääntely koskisi noin 4 000 EU:n alueen ulkopuolista yritystä, jotka toimivat EU:n alueella.

Sääntelystä aiheutuisi yrityksille kustannuksia, jotka koostuvat sääntelyn edellyttämien prosessien perustamisesta ja hallinnoinnista, sekä sääntelyn edellyttämistä investoinneista, jotka ovat tarpeen haitallisten vaikutusten tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi ja lieventämiseksi yrityksen omassa toiminnassa tai sen arvoketjuissa. Arvion mukaan suorat kustannukset sääntelyyn sopeutumisesta tarkoittaisivat kaikille yrityksille yhteensä 500–680 miljoonan euron kertaluonteisia kustannuksia ja 1,72–2,37 miljardin euron toistuvia vuosittaisia kustannuksia. Johdon vastuuta koskevat säännökset merkitsisivät yhteensä noin 445 miljoonan euron kertaluonteisia kustannuksia. Sääntely kohdistuu välillisesti myös arvoketjussa mukana oleviin yrityksiin, jotka eivät kuulu sääntelyn soveltamisalaan kokonsa vuoksi, minkä vuoksi sääntely sisältää tukitoimia arvoketjussa mukana oleville pk-yrityksille.

Komissio näkee, että sääntelyllä parannettaisiin yritysten kestävyttä ja pitkän aikavälin suorituskykyä. Sääntelyn kustannukset jäisivät alhaisiksi suhteessa yritysten tuottamiin tuloihin. EU:n alueen yritysten kilpailukykyyn ei odoteta kohdistuvan maailmanlaajuisilla markkinoilla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia, keskipitkällä ja pitkän aikavälillä kilpailukykyyn kohdistuvien vaikutusten komissio odottaa olevan myönteisiä.

Sääntely aiheuttaisi kustannuksia jäsenmaille kustannuksia viranomaisvalvonnan järjestämisestä. Komission arvion mukaan kokonaisvalvontakustannukset kaikissa jäsenvaltioissa olisivat vuosittain 7,86–11,2 miljoonaa euroa.

Sääntelyllä odotetaan olevan arvoketjujen kautta vaikutuksia myös kolmansien maiden yrityksiin ja talouksiin. Myönteisten vaikutusten odotetaan kohdistuvan erityisesti ihmisoikeuksiin ja ympäristöön. Paikallisyhteisöissä lisättäisiin sidosryhmien tietoisuutta, parannettaisiin kestäväan toimintaan liittyviä käytäntöjä ja investointeja, lisättäisiin kansainvälisten standardien käyttöä kehitysmaissa sekä parannettaisiin uhrien oikeussuojakeinojen saatavuutta. Komissio arvioi, että sääntelyllä voisi olla myös mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, sillä se aiheuttaa kustannuksia kolmansien maiden yrityksille sääntelyn vaatimuksiin sopeutumisesta ja sisältää myös riskin siitä, että tuotantoa siirretään muille valvomattomille tuotemarkkinoille.

5.2 Vaikutukset Suomen kannalta

Yleinen asianmukaista huolellisuutta koskeva sääntely

Yritysten kestävyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskevaa direktiiviehdotus vastaa hallitusohjelman tavoitteeseen edistää yritysten yhteiskuntavastuuta koskevaa sääntelyä EU-tasolla. Yhdenmukainen EU:n alueen yritysten sääntely varmistaisi yrityksiin tasapuolisesti kohdistu-

van sääntelytaakan ja vaikutukset EU:n alueen yritysten keskinäiseen kilpailukykyyn. Kansallisesti sääntely olisi uutta lainsäädäntöä niiltä osin kuin se koskee asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen prosessin tuomista lainsäädäntöön. Sääntely olisi yleislainsäädäntöä suhteessa esimerkiksi ympäristöä koskevaan sääntelyyn. Direktiiviehdotus kuitenkin sisältää erityisiä ilmastomuutoksen torjuntaa, yhtiön johdon toimintavelvollisuutta ja vahingonkorvaussääntelyä koskevia osia, joiden osalta on myös tarkasteltava muutostarpeita suhteessa voimassa olevaan kansalliseen sääntelyyn.

Sääntelyllä olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia suomalaisten yritysten toiminnalle ja viranomaisten toiminnalle. Sääntely edellyttäisi valvontatehtävän antamista ja resursoimista valvontaviranomaiselle. Direktiiviehdotuksessa säädetään valvontaviranomaiselle varsin laajasta toimivallasta. Suomessa ei ole olemassa sellaista viranomaista, jonka tehtäviin uusi valvontatehtävä luontevasti istuisi. On todennäköistä, että valvontatehtävä olisi tarkoituksenmukaista antaa erikseen perustettavalle uudelle viranomaiselle. Viranomaistehtävien hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitava tarkemmin sääntelyn täytäntöönpanon yhteydessä.

Suomessa on Tilastokeskuksen mukaan 185 yli 500 henkeä työllistävää yritystä, joilla on yli 150 miljoonan euron liikevaihto. Lisäksi toimialaluokituksen (TOL) perusteella Suomessa on alustavasti arvioiden noin 100 sellaista 250–500 henkeä työllistävää yritystä, joiden liikevaihto 40–150 miljoonaa euroa ja jotka toimivat sääntelyn kattamilla riskipitoisilla aloilla. Yhteensä Suomessa sääntelyn soveltamisalan voidaan arvioida kattavan vajaa 300 yritystä. Sääntely voi kuitenkin aiheuttaa tulkintahankaluuksia sen osalta, mitkä yritykset kuuluisivat Suomessa sääntelyn soveltamisalaan, sillä käytössä oleva Tilastokeskuksen toimialaluokitus soveltuu huonosti tämän kaltaiseen tarkkaan määrittelyyn ja lisäksi voi olla hankalasti tulkittavissa, milloin 50 prosentin vaatimus riskipitoiselta aloilta kerätystä liikevaihdosta täyttyy.

Sääntelyyn sopeutuminen ja noudattaminen vaatisivat yrityksiltä kertaluonteisia ja toistuvia kustannuksia, jotka koostuvat muun muassa toimintapolitiikan laatimisesta, päivittämisestä ja siihen liittyvästä suunnittelutyöstä, toimittajien riskiarvioinneista, koulutuksesta sekä ICT-järjestelmien vaatimista uudistuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että suurelle yrityksellä voisi aiheutua sääntelystä noin 390 000–460 000 euron kertaluonteiset kulut ja 220 000–290 000 euron toistuvat vuosittaiset kulut, riippuen yrityksen alihankkijoiden määrästä¹. Sääntelyn taloudellisten vaikutusten vuoksi on tärkeää, että velvoitteet koskevat yhtäläisesti kaikkia unionin alueella toimivia yrityksiä.

Suomen kannalta sääntelyllä tavoiteltaisiin positiivisia ihmisoikeusvaikutuksia sellaisissa kolmansissa maissa, joissa suomalaiset yritykset harjoittavat toimintaa ja joiden lainsäädännössä tai sen toimeenpanossa ihmisoikeuksiin ja ympäristöön liittyvät asiat ovat Suomea heikommin huomioituja. Tällaisen sääntelyn konkreettiset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset ovat vaikeasti mitattavissa pelkästään suomalaisia yrityksiä koskevalta osalta. Sääntelyllä voitaisiin Suomessa kuitenkin saavuttaa positiivisia vaikutuksia yritysten vastuullisuussuoriutumisessa tunnistettuihin puutteisiin, jotka liittyvät toiminnan ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamiseen, tietojen antamiseen toiminnasta ja sidosryhmille suunnattujen ilmoituskanavien käyttöön.²

¹ Arvioinnissa on käytetty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria. Työ- ja elinkeinoministeriö: Yksi yhdestä-periaate, <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>.

² Suomalaisyriyten ihmisoikeussuoriutumisen tila (SIHTI) -hanke. Selvitys suomalaisyritysten ihmisoikeussuoriutumisen tilasta (Valtioneuvoston kanslia 2021), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-065-3>, s. 92–94.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen ja sen täytäntöönpanomenetelmästä annetun asetuksen kohteena olevien eläkelaitosten toiminta on tiukasti säännelty kansallisessa lainsäädännössä. Suomessa sosiaaliturva-asetuksen piiriin kuuluvia eläkelaitoksia olisivat Kela ja työeläkelaitokset, joista direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat ainakin isommat työeläkeyhtiöt ja Keva.

Direktiiviehdotus tuo lainsäädäntöön kansainvälisten vastuullisuusstandardien periaatteen siitä, että yrityksillä on valtioista itsenäinen vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia. Yritysten tulisi kunnioittaa ihmisoikeuksia riippumatta isäntämaan haluista tai kyvyistä suojella ihmisoikeuksia. Direktiiviehdotus tehostaa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen ihmisoikeuksien suojelua. Direktiiviehdotus on linjassa sen kanssa, että SEU 2 artiklan mukaan ihmisoikeuksien kunnioittaminen on yksi unionin perustana olevista arvoista. Yritysten rooliin ja velvollisuuksiin esitetään muutoksia nykysääntelyyn verrattuna. Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen asettaminen EU-yrityksille ja EU:ssa toimiville 3. maiden yrityksille vaikuttaa osaltaan niiden globaaliin kilpailuasemaan.

Euroopan komissio on Euroopan vihreän kehityksen ohjelman myötä antanut tai antamassa tämän yleistä yritysten asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevan ehdotuksen ohella muuta sektorikohtaista lainsäädäntöä, jotka sisältävät huolellista toimintaa koskevan ulottuvuuden. Sääntelyt liittyvät akkuihin, metsäkadon torjuntaan, kestävyysraportointiin, kestäviin tuotteisiin ja pakkotyön torjuntaan. Asianmukaista huolellisuutta koskeva direktiiviehdotus on luonteeltaan yleissäädos suhteessa mainittuihin sektorikohtaisiin ehdotuksiin.

Yhtiön toiminnan tarkoitus sekä johdon huolellisuusvelvollisuus (25 artikla)

Suomen oikeuden säännökset yrityksen johdon huolellisuusvelvollisuudesta kattavat myös lakiin, sopimukseen ja sitoumuksiin perustuvat ympäristö- ja työsuhteisiin liittyvien velvoitteiden täyttämisen yhtiön toiminnassa ja näiden velvoitteiden huomioon ottamisen ennen varojenjakoa osakkaille. Osakeyhtiölaissa (624/2006, OYL) on säädetty yhtiön voitontuottamistarkoituksesta (OYL 1 luvun 5 §) sekä yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuudesta toimia yhtiön edun mukaisesti (OYL 1 luvun 8 §). Yhtiön varojenjaon edellytykset perustuvat kirjanpitolainsäädännön määrittämään yhtiön taloudelliseen tilaan, jossa on otettava huomioon mm. edellä mainitut ympäristö- ja työsuhtevelvoitteet. Näistä velvollisuuksista poikkeaminen vaikuttaa yhtiön johdon vahingonkorvausvastuuseen (OYL 22 luvun 1 §). Edellä mainitun, yhtiön kaikki sidosryhmät ja velvoitteet kattavan huolellisuusvelvollisuuden yleisen määritelmän täydentäminen nimenomaisilla maininnoilla ympäristön kestävyttä ja yhtiön työsuhteita koskevilla maininnoilla voi muuttaa tulkintaa siitä, miten osakkaiden ja yhtiön kaikkien sidosryhmien edut on otettava huomioon eri tilanteissa. Asiaa ei ole käsitelty direktiiviehdotuksessa, eikä sen arviointiin ole käytettävissä muutakaan tietoa.

Valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että toisinaan kirjallisuudessa osakeyhtiölain esitöiden toteamukset voiton tuottamisen tavoitteesta ja yhtiön liiketoiminnan kehittämisestä pitkällä aikavälillä, yhtiön hyvän julkisuuskuvan säilyttämisestä sekä yhteiskunnallisesti hyväksyttävien menettelytapojen noudattamista sellaisissakin tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei siihen pakota, on ymmärretty yritysvastuuta koskevan ajattelutavan ilmaukseksi. Liiketoiminnassa menestyminen edellyttää, että yhtiön johdolla on toimintaympäristön muuttuvista odotuksista oikea ja ajantasainen tieto ja että toimintaympäristön muutoksiin reagoidaan riippumatta hitaasti muuttuvasta lainsäädännöstä. (HE 109/2005 vp, s. 38—39; ks. esim. Sirpa Juutinen 2016: Strategisen yritysvastuun käsikirja, s. 58—59. Alma Talent Oy.) Vakiintuneesti yhtiön itsensä harkintaan on jätetty toimenpiteet, jotka parhaiten edistävät yksittäisen yhtiön liiketoimintaa edistävien näkökulmien huomioon ottamista.

Osakeyhtiölain esitöiden mukaan huolellisuusvelvollisuuden vastaista voi olla yhtiön johdon aktiivinen toimi tai jonkin toimen jättäminen kokonaan tekemättä. Huolellisuutta arvioidaan objektiivisista lähtökohdista, eli johdon jäsenen on toimittava siten kuin huolellinen henkilö toimisi vastaavissa olosuhteissa, usein epävarmuuden vallitessa. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että riskin ottaminen kuuluu yritystoimintaan. Riittävänä huolellisuutena voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella on tehty johdonmukainen päätös tai muu toimi eivätkä päätöksen tai muun toimen tekoon ole vaikuttaneet johdon jäsenten eturistiriidat. Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön tarkoituksen mukaisesti eli usein pyrkien tuottamaan viimesijaisesti osakkeenomistajille etua yhtiön välityksellä (HE 109/2005 vp, s. 40—41).

Ehdotuksessa jää avoimeksi, mitä komission ehdotuksen mukaiset osakeyhtiön johdon huolellisuus- ja muut velvoitteet tarkoittavat suhteessa yhtiön ja sen sidosryhmien etuun. Ehdotuksesta ei tarkemmin ilmene riittävän tarkasti, mitkä kestävyysseikat on otettava huomioon ja mikä on niiden suhde OYL:ssä säädettyyn johdon yleiseen huolellisuusvelvollisuuteen. Ehdotuksen vaikutuksia tältä osin ei siten voida arvioida riittävällä tavalla. Ehdotus voisi vaikuttaa muun muassa toimielinten väliseen toimivallan jakoon ja vastuisiin sekä voisi johtaa riskin ja määräysvallan välisen symmetrian rikkoutumiseen ja kysymyksiin siitä, minkä sidosryhmän etua ja miten johdon on edistettävä sellaisissa tilanteissa, joissa sidosryhmien intressejä ei voida toteuttaa samanaikaisesti.

Ehdotuksen mukaan yhtiön johdon tehtäviä koskevien säännösten tarkoitus ei ole muuttaa jäsenvaltioiden yhtiöoikeudellisia rakenteita. Ehdotuksen mukaan tarkoitus on ainoastaan selvittää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siten, että yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuus sisältää direktiivin mukaisten kestävyysseikkojen huomioon ottamisen yhtiön johtamisessa (vrt. ehdotuksen johdanto-osan perustelukappale 63, kursori tässä). EU-tasoisen pakottavan ja yksityiskohdaisen sääntelyn laatiminen yhtiön johdon yleisten velvollisuuksien määrittämiseksi on haastavaa, sillä jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Harmonisointipyrkimys voi johtaa merkittäviin yhtiöoikeudellisten rakenteiden muutoksiin ja oikeudelliseen epäselvyyteen. Harmonisointiin tulisi ensi vaiheessa pyrkiä itsesääntelyn ja markkinakäytännön kehittämisen avulla.

Asianmukaista huolellisuutta koskevien säännösten lisäksi ehdotukseen on otettu eräitä yhtiöiden kestävä hallinnointia, kuten johdon yleistä tehtävää ja palkitsemista, koskevia säännöksiä. Tosin niiden osuutta ja yhtiön kokorajojen kautta määräytyvää soveltamisalaa on rajoitettu merkittävästi aikaisemmassa kuulemisessa esillä olleesta (vrt. E 150/2020 vp). Toisaalta ehdotukseen on otettu lisäksi vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä sekä laajennettu arvoketjun kautta määräytyvää soveltamisalaa aikaisemmassa kuulemisessa esillä olleesta. Komission sääntelyntarkastelulautakunnan kahdesti esittämästä kielteisestä näkemyksestä huolimatta komissio on sisällyttänyt ehdotukseen kestävä hallinnointia ja vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä.

Ehdotukseen sisältyy lukuisia asianmukaista huolellisuutta koskevia kannatettavia, tarkkarajaisia, konkreettisia ja tehokkaita erityisiä velvollisuuksia, joiden taustalla oleviin tavoitteisiin päästään parhaiten yritysvastuuta koskevan erityislainsäädännön keinoin. Yhtiön hallinnoinnin osalta komission ehdotukseen sisältyy kuitenkin myös hyvin yleiselle tasolle jääviä yhtiön johdon velvollisuuksia ja vahingonkorvausta koskevia säännöksiä. Mainitut säännökset eivät ole tarkkarajaisia tai konkreettisia. Ne jättävät avoimeksi useita kysymyksiä ja saattavat johtaa uusiin, lukuisiin ja paikoin jopa vakaviin systemaattisiin tulkintaongelmiin. Niitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Vahingonkorvausvastuu (22 artikla)

Ehdotettu yhtiön vahingonkorvausvastuun sääntely vaikuttaa myös yhtiön hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen, koska yhtiön korvausvastuu syntyy yhtiön johdon sellaisen toiminnan tai laiminlyönnin perusteella, joka poikkeaa direktiiviehdotuksen huolellisuusvaatimuksista. Sekä yhtiön että sen johtoon kuuluvan vahingonkorvausvastuun kannalta direktiiviehdotuksen sääntely on sillä tavoin epäselvää, että vahingonkorvausvastuutilanteita ja niiden estämiseksi tarvittavia toimia ei voida ennakoida tavalla, joka täyttäisi Suomen vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteet. Esimerkiksi osakeyhtiölain mukaan johdon yleistä huolellisuusvelvollisuutta rikkoen aiheutetun vahingon korvausvelvollisuuden syntymiseen ei sovelleta käännettä todistustaakkaa, toisin kuin muiden osakeyhtiölain mukaisten johdon toimintavelvollisuutta koskevien säännösten rikkomiseen. Edellä esitetyn mukaisesti direktiivistä voi käytännössä seurata, että direktiivin epäselvä huolellisuusvelvollisuuden sääntely johtaa käytännössä todistustaakan siirtymiseen yhtiön johdolle.

Yhtiön ja sen johtoon kuuluvan on voitava riittävällä tavalla ennalta selvittää toimintaansa koskevien vaatimusten sisältö ja vaatimuksista poikkeamisen vaikutus vastuuseensa. Lisäksi vahingonkorvauskannetta käsittelevän tuomioistuimen on voitava todeta korvattavat vahingot, korvaukseen oikeutetut tahot sekä perusteet, joilla korvausta voi vaatia yhtiön arvoketjussa tapahtuneesta vahingosta niin ETA-alueella kuin kolmannessa maassa. Komission ehdotus on sillä tavoin epäselvä, että edellä mainitut vaatimukset eivät täyty.

Arvoketjussa direktiiviin perustuva vastuu voi kohdata eri toimijoita, joilla tulisi olla suhteessa toisiinsa takautumisoikeuksia vastuun jakamiseksi oikeudenmukaisesti ja ennakoitavasti. Takautumisoikeuksien tulisi olla johdonmukaisia ja saumattomia myös rajat ylittävissä tilanteissa. Jos ehdotettua vahingonkorvausvastuun sääntelyä pidetään tarpeellisenä, on samalla huolehdittava takautumisoikeuksien sääntelystä edellä mainitulla tavalla.

Johdon palkitseminen (15 artikla)

Komission ehdotuksessa jätetään soveltamisalaan kuuluville yhtiöille mahdollisuus sovittaa palkitsemisjärjestelmä siten, että siinä voidaan ottaa huomioon yhtiöiden erilaiset valmiudet, toimialakohtaiset erot, yhtiöiden kehitysvaiheet ja muusta toimintaympäristöstä johtuvat kysymykset. Ehdotus ei välttämättä tuo merkittävää lisärasitusta sellaisille pörssiyhtiöille, jotka huomioivat jo nyt kestävyystekijät palkitsemisessaan. Tosin pienissä suomalaisissa pörssiyhtiöissäkään ei välttämättä ole toimitusjohtajan osalta lainkaan tai merkittävästi vaihtuvaa palkitsemista. (vrt. E 150/2020 vp, perusmuistion s. 5.)

Soveltamisalaan kuuluvan yhtiön liiketoimintasuunnitelmassa ja strategiassa on otettava huomioon ilmastotavoitteet. Jos johtajan muuttuva palkkionosa on jollakin tavalla sidottu strategian toteuttamiseen, pitkäaikaiseen etuun ja kestävyysseikkoihin, myös ilmastokysymykset tulevat johtajan muuttuvan palkkionosan ehdoissa arvioitaviksi. Huomioon otetaan Pariisin ilmastopimuksen tavoitteet ja muut strategiset ilmastonäkökohdat sekä tarvittaessa yhtiön päästövähennystavoitteet. Käytännössä johdon jäsenellä voi kuitenkin olla rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa konsernin tai arvoketjun toimintaan esim. ETA-alueen ulkopuolella.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Asian aiempi kansallinen käsittely

Komissio järjesti vuodenvaihteessa 2020–2021 julkisen kuulemisen valmisteilla olleesta yritysten kestävästä hallinnoinnista koskevasta yhtiöoikeudellisesta sääntelystä sekä tuotantoketjuja koskevan asianmukaisen huolellisuuden ns. yritys vastuusääntelystä. Kuulemiseen osallistumiseksi laadittiin E-kirje (E 150/2020 vp), jossa valtioneuvosto suhtautui toisaalta yleisesti myönteisesti EU-tasolla säädettävään yritys vastuuseen ja toisaalta kriittisesti yhtiön johdon yhtiöoikeudellisen tehtävän sääntelyyn EU-tasolla. Valtioneuvoston kannan muodostamiseksi kuultiin laajasti elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, viranomaisia ja tutkijoita. Eduskunnan talousvaliokunta yhtyi valtioneuvoston arvioon painottaen yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn liittyviä haasteita (TaVL 31/2020 vp). Nyt komission ehdotukseen sisältyvät vahingonkorvausta koskevat säännökset eivät olleet esillä aikaisemmassa kuulemisessa, minkä vuoksi valtioneuvosto lausuu vahingonkorvausta koskevista asioista ensimmäistä kertaa tässä U-kirjelmässä.

Direktiiviehdotuksen käsittely

Komission direktiiviehdotus julkaistiin 23.2.2022. Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti direktiiviehdotuksesta kuulemistilaisuuden sidosryhmille ja viranomaisille 9.3.2022.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty EU8 kilpailukyky-, EU28 työoikeus-, EU23 ympäristö-, EU10 rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet sekä EU16 vakuutuspalvelut -jaostojen yhteiskokouksessa 22.3.2022 ja EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 29.4.2022.

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston yhtiöoikeustyöryhmässä 3.3.2022. Neuvoston tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemyksen vuoden 2022 loppupuolella.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI). Mietinnön esittelijä on Lara Wolters (NL, S&D).

7 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotuksella on vaikutuksia moniin perusoikeuksiin. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä ihmisoikeuksien kunnioittamista ja ympäristönsuojelua, sillä yritysten vapaaehtoiset toimet eivät ole johtaneet yritysten haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten vähenemiseen riittävässä määrin. Komission mukaan sääntelyllä olisi myönteinen vaikutus erityisesti kolmansiin maihin ehkäisemällä ja vähentämällä EU:n yritysten ja niiden arvoketjujen toiminnasta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin, työhön perustuviin oikeuksiin ja vaikutuksiin ympäristölle.

Direktiiviehdotuksen liitteen osan I monenväliset valtiosopimukset ja kansainvälisten sitoumukset tähtäävät perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Niiden sosiaaliset vaikutukset koskevat muun muassa työoloja, palkkoja, työntekijöiden hyvinvointia, heikossa asemassa olevien väestöryhmien ja paikallisten väestöryhmien sosiaalista suojelua ja epätasa-arvoa. Liitteen osan II kansainväliset ympäristösopimukset tähtäävät positiivisiin ympäristövaikutuksiin ja ympäristöriskien minimointiin, kestäväan tuotantoon, resurssien tehokkaaseen käyttöön, kiertotalouteen, biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien turvaamiseen, ympäristön pilaantumisen torjuntaan.

Ehdotuksen voidaan katsoa edistävän Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklassa turvattua ihmisarvon loukkaamattomuutta, 5 artiklassa turvattua orjuuden ja pakkotyön kieltoa, 15 artiklassa turvattua ammatillista vapautta ja oikeutta tehdä työtä, 27 artiklassa turvattua työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä, 28 artiklassa turvattua neuvottelu-oikeutta ja oikeutta työtaistelutoimiin, 29 artiklassa turvattua oikeutta työnvälityspalveluihin, 31

artiklassa turvattuja oikeudenmukaisia ja kohtuullisia työoloja ja työehtoja, 32 artiklassa turvattua lapsityövoiman käytön kieltoa ja nuorten suojelua työssä, 37 artiklassa turvattua ympäristönsuojelua, 41 artiklassa turvattua oikeutta hyvään hallintoon ja 47 artiklan mukaista oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: perusoikeuksien turvaaminen (22 §), vastuu ympäristöstä (20 §), omaisuuden suoja (15 §), elinkeinonvapaus ja oikeus työhön (18 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §) sekä oikeusturva (20 §).

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). Direktiiviehdotuksen voidaan kokonaisuutena katsoen toteuttavan omalta osaltaan perustuslain 22 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien edistämismittaa.

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Ihmisoikeussopimukset ovat valtioiden välisiä velvoittavia sopimuksia. 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). Myös ympäristöön liittyviä oikeuksia on pyritty sääntelemään kansainvälisillä sopimuksilla. Ympäristöön liittyvät oikeudet linkittyvät usein myös ihmisoikeuksiin. 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 saatetaan 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-säädösehdo-
tusten 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).

Kansallisesti täytäntöön pantavaksi tuleva sääntely kohdistuisi suomalaisiin tai Suomesta käsin toimiviin yrityksiin, jotka ovat Suomen lainsäädännön piirissä. Asianmukaista huolellisuutta

koskevalla direktiiviehdotuksella tavoiteltaisiin kuitenkin vaikutuksia erityisesti perusoikeuksien suojaaman Suomen lainkäyttöpiirin ulkopuolella niin sanotuissa kolmansissa maissa, joissa toimivaa yritystä tai sen arvoketjuja velvoittavat kohdemaan lainsäädäntö ja mahdolliset lupa-järjestelmät. Yritykset velvoitettaisiin ottamaan huomioon toimintansa vaikutukset suhteessa ehdotuksen liitteen mukaisiin ja valtioita velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeus- ja ympäristövelvoitteisiin, siitä riippumatta onko maa, jossa yritys tai arvoketjut toimivat ratifioinut kyseisiä sopimuksia tai onko sen lainsäädäntö mukautettu kyseisten sopimusten mukaisiksi.

Sääntely toteuttaisi perustuslain 22 §:n tarkoittamaa velvollisuutta edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista laajasti kaikilla alueilla, myös Suomen ja Euroopan unionin rajojen ulkopuolella, missä Suomen lainkäyttöpiirissä oleva yritys toimivat. Kansallisessa lainsäädännössä tilanne olisi uusi. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvoston alainen, mutta itsenäinen taloudellisten, sosiaali- ja kulttuuriasioiden komitea on katsonut, että valtioiden tulisi ehkäistä lainkäyttöpiirissään olevien yritysten haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia ulkomailla³. Valtioneuvoston katsoo, että sääntely tähtää yritystoiminnan aiheuttamien vaikutusten kannalta keskeisten perusoikeuksien suojaamiseen. Vaikka sääntely asettaa yritystoiminnalle 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.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussääntelyn. Siinä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 momentti) sekä asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet (2 momentti). Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Momentin säännöksellä on pyritty korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken (HE 309/1993 vp).

Julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp).

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus edistää perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöä koskevan vastuun toteutumista. Ehdotuksen yrityksille asetaviin velvoitteisiin liittyvillä ympäristönsuo-

³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on the Obligations of States Parties regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural rights' E/C.12/2011/1 (2011) 5.

jelun ja ilmastonmuutoksen tavoitteilla voidaan katsoa olevan erityisen vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, jossa tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuteen pyritään ottamaan huomioon. Ehdotuksen 9 artiklan ilmoituskanavaa koskevan velvoitteen voidaan nähdä edistävän myös ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Omaisuuksien suoja ja elinkeinovapaus

Ehdotuksen 7 ja 8 artikla sisältävät velvoitteita, jotka edellyttävät yrityksiltä sopimuksien solmimista, velvoittavat yritykset käyttämään tiettyjä sopimusehtoja sopimussuhteidensa osana ja edellytysten täyttyessä päättämään sopimussuhteensa liikekumppaniin. Ehdotuksen 15, 25 ja 26 artiklat asettavat myös yritykselle ja sen johdolle toimintavelvoitteita ja toimintaan puuttuvia rajoitteita.

Perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen mukaan arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa osittain suojaa omaisuudensuojasäännöksen kautta (HE 309/1993 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä omaisuuden perustuslainsuojan onkin katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kiello puuttua taannehtivastikin sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei valiokunnan käytännössä ole muodostunut ehdottomaksi (PeVL 10/2008 vp, s. 2, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 48/1998 vp, s. 2 ja PeVL 37/1998 vp, s. 2). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 9/2008 vp; PeVL 10/2007 vp; PeVL 54/2005 vp; PeVL 32/2004 vp; PeVL 61/2002 vp; PeVL 34/2000 vp). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvattun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 17/1997 vp; PeVL 45/1996 vp).

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 nimenomaisesti 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 vapautteen 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 suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Olennaisia ovat direktiiviehdotuksen 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 edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä. PeVL 40/2013; PeVL 54/2002; PeVL 19/2002.

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 tyhjentäviä luetteloita 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).

Direktiiviehdotuksen tavoitteena olevat ihmisoikeuksien ja ympäristön suojelemisen velvoitteet muodostavat valtioneuvoston arvion mukaan hyväksyttävän ja oikeasuhtaisen perusteen omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskeville rajoituksille. Direktiiviehdotus sisältää kuitenkin sellaisia yrityksen toimintaa ohjaavia säännöksiä, jotka valtioneuvoston arvion mukaan eivät ole riittäviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta ja tämän varmistamiseen on kiinnitettävä neuvotteluissa huomiota.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Direktiiviehdotuksen 18 ja 20 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden määrittelevän direktiivin rikkomisesta oikeussuhteiset, varoittavat ja tehokkaat seuraamukset, jotka valvontaviranomainen voi määrätä. Sanktioiden on katettava esimerkiksi taloudelliset liikevaihtoon perustuvat seuraamukset ja määräykset toimenpiteiden keskeyttämiseksi. 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 direktiiviehdotuksessa tarkoitetuista hallinnollisista seuraamuksista perustuslain edellytysten mukaisesti. Tämä edellyttää valtioneuvoston näkemyksen mukaan, että neuvotteluissa on kiinnitettävä huomioita yrityksille 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 aiheutonta viivytystä. Direktiiviehdotuksen 18 artikla sisältää valvontaviranomaista koskevat säännökset. Kansallisen sääntelyn on mahdollistettava muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen. Direktiiviehdotus ei ole valtioneuvoston näkemyksen mukaan ongelmallinen yksilön oikeusturvan kannalta.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 18 ja 27 §:ssä. Itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Valtakunnalla on lainsäädäntövalta itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan myös asioissa, jotka koskevat ulkomaankauppaa. Edelleen valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan koskevat mineraalilöytöjä ja kaivostoimintaa, 20 kohdan mukaan jalometallien valmistusta ja leimausta sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppaa ja 21 kohdan mukaan työoikeutta. Itsehallintolain 18 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä 15 kohdan mukaan maa- ja metsätaloutta.

9 Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi suhtautuu myönteisesti EU-tasolla säädettävään yritys vastuuseen, jossa otetaan huomioon eri kokoiset yritykset ja kansainväliset arvoketjut. Yritysten kestävään hallinnointiin liittyviä tavoitteita tulee edistää tavalla, joka huomioi jäsenvaltioiden yhtiöoikeusjärjestelmien erilaiset periaatteet.

Yleinen asianmukaista huolellisuutta koskeva sääntely

Valtioneuvosto kannattaa keskeisiltä osin direktiiviehdotuksen yleistä asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevia säännöksiä. Direktiiviehdotus tukee hallitusohjelman tavoitteita

yrittäjien yhteiskuntavastuun edistämisestä. Ehdotus yhdenmukaistaisi Euroopan unionin alueella toimivia yrityksiä koskevaa sääntelyä ja pyrkisi varmistamaan yrityksille tasavertaiset kilpailuolosuhteet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviä koskevat neuvottelut etenevät ja sääntely tulee voimaan unionissa lähivuosina. On tärkeää, että sääntely muodostaa kokonaisuutena yritykselle selkeän toimintaympäristön.

Valtioneuvosto pitää tärkeinä direktiiviehdotuksen toisiinsa tiiviissä yhteydessä olevia kestävästä kehityksestä, ihmisoikeuksien kunnioittamista ja ympäristönsuojelua koskevia tavoitteita ja pyrkii vaikuttamaan siihen, että tavoitteet toteutuvat. Valtioneuvoston mielestä sääntelyn tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaimmin velvoitteilla, jotka ovat yritykselle selkeitä ja realistisia toteuttaa. Yrityksillä tulisi olla todelliset mahdollisuudet noudattaa velvoitteita myös sellaisten yritysten arvoketjuun kuuluvien toimintojen osalta, jotka eivät ole yrityksen määräysvallassa. Valtioneuvosto muistuttaa myös paremman sääntelyn periaatteiden noudattamisen tärkeydestä, perusteellisten vaikutusarvioiden tarpeellisuudesta ja siitä, että ehdotusten tulee olla suhteutettuja ja kohdennettuja kulloisenkin tarpeen mukaan. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn tulisi olla riittävän yksiselitteistä ja sen kansallisen toimeenpanoliikkumavaran suhteellisen kapeaa, jotta vältetään sääntelyn pirstaloitumista EU:n tasolla. Sääntelyn tulisi turvata kaikille soveltamisalaan kuuluville yrityksille tasapuoliset toimintaolosuhteet.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti hyvänä sääntelyn tavoitteita tuoda käytössä olevassa yrityksissä koskevassa vapaaehtoisessa ohjeistuksessa (OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille, YK:n ihmisoikeuksia ja yrityksiä koskevat ohjaavat periaatteet) omaksuttuja elementtejä osaksi EU:n laajuisia lainsäädäntöä. Tähän kehitykseen liittyy kuitenkin haasteita, sillä ohjeet ovat muotoilultaan tavoitteellisia ja monitulkintaisia eivätkä aina sisällä sellaisia yksiselitteisiä sääntöjä, jotka suoraan olisivat siirrettävissä lainsäädäntöön. Valtioneuvosto katsoo, että EU-sääntelyn tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että myös niiltä osin kuin sääntelyä johdetaan yrityksissä koskevista ohjeista, sääntelyn olisi oltava riittävän yksiselitteistä ja ilmaistava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ne velvoitteet, joita yrityksille asetetaan.

Pienet ja keskisuuret yritykset toimivat osana soveltamisalaan kuuluvien yritysten arvoketjuja, joten sääntely vaikuttaa välillisesti myös näiden yritysten toimintaan. Tämän vuoksi esityksen vaikutukset pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tulee arvioida huolellisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyssä otetaan huomioon pk-yritysten toimintamahdollisuudet, erityisesti tilanteissa, joissa soveltamisalaan kuuluvilta yrityksiltä edellytetään toimia suhteessa suorassa tai epäsuorassa sopimussuhteessa oleviin pk-yrityksiin. Esityksessä olisi löydettävä keinoja, joilla vältetään pk-yrityksiin kohdistuvat kohtuuttomat velvoitteet. Osana neuvotteluprosessia voitaisiin esimerkiksi harkita pk-yrityksille mahdollisesti siirtyvän velvoitetaakan rajaamista määrittelemällä direktiivissä tarkemmin, minkälaisia vaatimuksia soveltamisalaan kuuluva yritys voi enimmillään kohdistaa sopimuskumppaninaan olevaan pk-yritykseen. Lisäksi pk-yritysten tukemista koskevat velvoitteet, jotka koskevat soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä, olisi määriteltävä tarkemmin.

Erityisesti liikesuhteiden päättämistä koskevaa sääntelyä ja sen vaikutuksia olisi tarkasteltava huomioiden sekä pk-yritysten asema että toisaalta myös yrityksen toiminnan haitallisten vaikutusten kohteeksi joutuneiden tahojen asema. Velvoite liikesuhteiden päättämisestä voisi johtaa yrityksen vetäytymiseen toiminta-alueelta, jolloin haitallisten vaikutusten kohteeksi joutuneet tahot jäisivät entistäkin heikompaan asemaan, kun yrityksen alueelle tuomat taloudelliset vaikutukset poistuisivat. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyllä olisikin tarkoituksenmukaista ohjata yrityksiä pitkäkestoisiin liikesuhteisiin, jotka olisivat yritysten taloudellisen toiminnan ja sääntelyn ennaltaehkäisevien vaikutusten kannalta kestävämpiä ratkaisuja.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti hyvänä asianmukaiseen huolellisuuteen kuuluvien toimien ulottamista arvoketjuun. Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota siihen, kuinka realistista on, että käytännössä yrityksillä tulisi olla riskien hallintaan liittyvät sopimukset sekä suorien että vakiintuneiden epäsuorien liikekumppaneiden kanssa. Lisäksi on tarpeen selvittää mitä vakuutusyritysten arvoketjuilla tarkoitetaan sijoitustoiminnan arvoketjujen lisäksi. Erityisesti lakisääteisissä vakuutuksissa vakuutusyhtiöllä ei ole mahdollisuutta määritellä sitä kenelle vakuutus annetaan (sopimuspakko).

Valtioneuvosto katsoo direktiiviehdotuksen täydentävän tarpeellisella tavalla EU:n ympäristösääntelyä, muun muassa ulottamalla velvoitteiden noudattamista yrityksen arvoketjuihin, myös unionin ulkopuolelle, jossa merkittävä osa EU:n tuotannon ympäristöhaitoista voi tapahtua. Samalla ehdotus vahvistaa EU:n ja YK:n ympäristötavoitteita ja varmistaa yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset. Ympäristövaikutuksia koskevien säännösten harmonisointi on välttämätöntä tiettyjen, valtioiden rajat ylittävien, vaikutusten torjumiseksi. Ympäristöhaitat voivat olla myös globaaleja ylikansallisten yritysten hallitsemien markkinoiden vuoksi.

Valtioneuvosto kannattaa sääntelyratkaisua, jossa direktiiviehdotuksen liitteeseen on koottu ihmisoikeuksia, työelämän oikeuksia ja merkityksellisiä haitallisia ympäristövaikutuksia sääntelevät kansainväliset sopimukset, ja täsmennetty miltä osin niiden velvoitteet tulee huomioida yritystoiminnassa. Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että liitteen osaan I kuuluvat ihmisoikeus- ja työelämäsopimukset ja liitteen osaan II kuuluvat ympäristösopimukset, niissä yksilöiden mainitut kiellot ja rikkomukset huomioiden, kattavat riittävällä tavalla sääntelytarpeen. Valtioneuvosto katsoo, että Pariisin ilmastososopimus voisi sisältyä sopimusliitteessä mainittuihin sopimuksiin. Sopimusten sisällyttäminen direktiivin liitteeseen vahvistaa yritysten vastuuta kunnioittaa ihmisoikeuksia. Direktiiviehdotuksen liitteen osaan I sisältyviä ihmisoikeussopimuksia olisi kuitenkin myös tarkasteltava siitä näkökulmasta, että ne soveltuvat yritysten noudatettavaksi.

Valtioneuvosto tukee tavoitetta edistää siirtymää kohti hiilineutraalia taloutta. Valtioneuvosto katsoo, että ilmastomuutoksen torjunta tulisi sisällyttää yrityksille säädettävään huolellisuuden velvoitteeseen. Huolellisuuden velvoitteen tulisi Pariisin ilmastososopimuksen mukaisesti pyrkiä rajoittamaan maapallon keskilämpötilan nousu enintään 1,5 asteeseen (esiteolliseen aikaan verrattuna). Yrityksillä tulisi olla selkeät prosessit oman, tytäryhtiöiden ja vakiintuneiden liikekumppaneiden toiminnasta aiheutuvien ilmastovaikutusten tunnistamiseen, ehkäisemiseen ja vähentämiseen sekä toteutettujen toimenpiteiden seurantaan. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että yritysten tulisi raportoida omista ilmastotavoitteistaan huolellisuuden velvoitteen mukaisesti.

Valtioneuvoston mielestä on tärkeää, että direktiivi toteutetaan yhteensopivasti muiden asianmukaisen huolellisuuden sääntelyä sisältävien sektorikohtaisten lainsäädäntöehdotusten kanssa, jotta asianmukaista huolellisuutta koskeva sääntelykokonaisuus on kansallisesti saatettavissa voimaan yritysten toiminnan kannalta järkevällä tavalla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyä toimeenpannaan yhdenmukaisella tavalla Maailman kauppajärjestön (World Trade Organization, WTO) sääntöjen kanssa eikä sääntely johda EU:n kauppakumppanien perusteettomaan syrjintään tai peiteltyihin kaupan esteisiin.

Soveltamisala

Valtioneuvosto tukee yleisesti komission ehdottamaa soveltamisalaa ja pitää soveltamisalan rajausta riskipitoisilla aloilla toimiviin yrityksiin yritysten sääntelytaakan ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta järkevänä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä soveltamisalaan liittyvän

kokonaiskunnianhimon tason säilyttämistä neuvotteluiden edetessä. Soveltamisalan mahdollista laajentamista voidaan arvioida sen jälkeen, kun sääntelyn käytännön soveltamisesta on kokemusta. Valtioneuvosto huomioi myös, että soveltamisalaa olisi neuvotteluissa tarkasteltava ja tarvittaessa selkeytettävä esimerkiksi yrityksen määritelmän osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin soveltamista vakuutusyritysten ja sosiaaliturva-asetusten piiriin kuuluvien eläkelaitosten toimintaan tulisi tarkentaa. Direktiivin soveltaminen työeläkelaitosten sijoitustoimintaan on lähtökohtaisesti perusteltua. Muilta osin tulee arvioida, miten ja missä laajuudessa näiden laitosten toiminta on tarkoituksenmukaista saattaa direktiivin soveltamisen piiriin. Lähtökohtaisesti jäsenvaltioille tulisi jättää mahdollisuus päättää säädöksen soveltamisesta sosiaaliturva-asetuksessa tarkoitettuihin laitoksiin, varsinkin tilanteessa, jossa laitos ei harjoita merkittävää sijoitustoimintaa.

Yhtiöiden kestävää hallinnointia koskeva sääntely

Valtioneuvoston arvion mukaan olisi edelleenkin perusteltua arvioida yhtiöoikeutta ja yritysten hallinnointia koskevien sääntelykeinojen tarvetta, toimivuutta ja mahdollisia vaikutuksia komission toistaiseksi esittämää perusteellisemmin (vrt. E 59/2016 vp - EJ 2/2021 vp, perusmuistion s. 15). Arvioinnissa olisi otettava huomioon myös suunnitteilla olevien ilmasto- ja muiden erityislainsäädäntöjen vaatimukset ja niiden vaikutukset sidosryhmien huomioon ottamiseen yritystoiminnassa mukaan lukien vahingonkorvaussääntely.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yritystoimintaa säänneltäessä valitaan tehokkaasti ja realistisesti täytäntöön pantavissa olevat keinot.

Valtioneuvosto toteaa, että komission ehdotus 25 artiklan 1 kohdaksi on pyritty kirjoittamaan yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuuden osalta yhtiön edun edistämisen muotoon. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asiasta ei ole muita EU-tason säännöksiä ja että nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on asiallisesti kuitenkin kyse yhtiön ulkoisten sidosryhmien huomioon ottamisesta. Valtioneuvoston mukaan olisi otettava huomioon, että yritystoiminnan edellytyksistä säädetään erityislainsäädännössä. Samoin tulee ottaa huomioon, että yhtiölainsäädännön mukaisessa maksunsaantijärjestyksessä osakkeenomistajat ovat viimesijaisia. Näiden seikkojen johdosta ehdotetulla yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuudesta säätämällä ei valtioneuvoston arvion mukaan ole lisäarvoa ehdotuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Valtioneuvoston mukaan neuvotteluissa on ensisijaisesti pyrittävä tarpeettoman ja epäselvän johdon huolellisuusvelvollisuutta koskevan 25 artiklan poistamiseen ehdotuksesta. Jos tämä ei ole mahdollista, on varmistuttava siitä, että kansallinen yhtiö- ja erityislainsäädännön soveltamiseen perustuva nykytila voidaan säilyttää. Valtioneuvoston arvion mukaan tämä mahdollistaa parhaalla tavalla myös yritys vastuuta koskevan sääntelyn tehokkaan täytäntöönpanon. Jos kumpikaan näistä tavoitteista ei toteudu, ehdotuksesta johtuvat epäselvyydet voivat tarpeettomasti vaikeuttaa muutosten riittävän selkeää ja ennakoitavaa täytäntöönpanoa kansallisessa lainsäädännössä. Johdon huolellisuusvelvollisuutta koskevan 25 artiklan osalta komission ehdotus sisältää samansuuntaisen säännöksen, jota on arvioitu laajasti asian valmistelun aikaisemmissa vaiheissa. Tältä osin valtioneuvostolla ei ole aihetta muuttaa aiempaa kriittistä kantaansa. Yksityiskohtaisten perusteluiden osalta valtioneuvosto viittaa asiassa aiemmin annettuun eduskuntakirjelmään ja siitä annettuun lausuntoon (ks. E 150/2020 vp, TaVL 31/2020 vp).

Valtioneuvosto pitää yleisellä tasolla kannatettavana ehdotuksen 15 artiklan mukaista tavoitetta siitä, että yhtiöitä kannustetaan arvioimaan kestävyysseikkoja osana yhtiöiden johdon palkitsemisjärjestelmiä (E 150/2020 vp, perusmuistion s. 5). Komission ehdotus kohdistuu pääasiassa pörssiyrityksiin. Ehdotus on sisällöltään varsin joustava ja direktiiviehdotuksen yleisen tavoit-

teen mukainen. On esimerkiksi hyvä, että palkitsemista koskevien vaatimusten rikkomisen seuraukset jäävät ehdotuksen mukaan kansalliseen harkintaan. Näin mahdollinen johdon palkitsemista koskeva sääntely voidaan mahdollisimman hyvin sovittaa yhteen kansallisen yhtiöiden hallinnointia koskevan järjestelmän kanssa.

Sääntelyn valvonta, seuraamukset ja vahingonkorvausvastuu

Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn valvonnalla ja eri maiden valvovien viranomaisten yhteistyöllä on olennainen merkitys uuden sääntelyn toimivuuden varmistamisessa. Myös valvonnan toimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että sääntely varmistaa yhdenmukaiset täytäntöönpanomallit eri jäsenvaltioiden välillä. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn seuraamuksissa olisi vahingonkorvausmekanismeihin nähden ensisijaista painottaa sitä, että viranomaisten käytössä ovat tehokkaat ja erilaisiin tilanteisiin soveltuvat hallinnolliset seuraamukset.

Valtioneuvoston kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely jättää avoimeksi sen onko direktiivin ensisijainen tavoite saada yritykset toimimaan kestävämmiin, vai lisäksi se, että kaikki yritysten arvoketjuissa vahinkoa kärsineet saavat varmasti korvauksen aiheutuneista vahingoista. Ensin mainittua tavoitetta voidaan edistää direktiivissä ehdotetulla yhtiötä koskevilla menettelyvaatimuksilla, viranomaisvalvonnalla, raportoinnilla ja muulla avoimuudella. Jälkimmäisen tavoitteen edistäminen edellyttäisi vahingonkorvausvastuun laajentamista EU-sääntelyllä tai kansallisella lainsäädännöllä.

Valtioneuvoston mukaan komission ehdotuksen 22 artiklan vahingonkorvausta koskevien säännösten soveltamisala vaatii täsmentämistä muun muassa tiettyjen epä johdonmukaisuuksien sekä tulkinnanvaraisten kirjausten osalta. Valtioneuvoston käsityksen mukaan komission ehdotuksella luodaan uudenlainen vahingonkorvausvastuuta koskeva lainsäädäntökehikko, jollaisesta ei ole aiempaa kokemusta ainakaan Suomessa. Valtioneuvoston alustavan käsityksen mukaan tällaiset säännökset poikkeavat myös niiden jäsenvaltioiden korvausjärjestelmistä, joita on pidetty valmistelun sääntelyesikuvina. Ehdotus poikkeaa myös Suomen kansallisen vahingonkorvausoikeuden tuottamusta ja riittävää syy-yhteyttä koskevista vaatimuksista. Käytännössä kyse on osakeyhtiömuodon rajoitetun vastuun osittaisesta sivuuttamisesta, kaavamaisesti tytäryhtiöiden aiheuttamien vahinkojen osalta ja tietyin edellytyksin myös yhtiön arvoketjun muiden liikekumppaneiden aiheuttamien vahinkojen osalta. Vastuullisten tahojen keskinäisen vastuunjaon perusteita ei sisälly ehdotukseen. Tämä voi johtaa siihen, että ehdotuksen perusteella vastuuseen joutuvalla suomalaiselle yhtiölle voi tulla lopullinen vastuu arvoketjun toisen yrityksen aiheuttamasta vahingosta. Mahdollista on myös se, että esimerkiksi kolmansissa maissa aiheutuvien, samaan toimintaan liittyvien tahojen korvausvastuu kumuloituu yrityksille, joiden kotijäsenvaltion lainsäädännön vahingonkärsijät arvioivat itselleen suosiollisimmaksi. Valtioneuvoston mukaan ehdotus on näiltä osin keskeneräinen ja poikkeaa vastaavan tyyppisistä vakiintuneemmista sektorikohtaisista erityislainsäädäntöön perustuvista korvausjärjestelmistä, kuten ympäristövahinkojen korvaamista koskevasta EU-sääntelystä. Valtioneuvosto pitää direktiivin keskeisen sisällön eli yritysten vastuullisen toiminnan ja sen läpinäkyvyyden edistämistä tärkeänä ja katsoo, että näiden kysymysten osalta direktiivi tulisi voida hyväksyä ripeästi ja saattaa voimaan viivytyksittä. Näihin kysymyksiin ei myöskään näytä liittyvän sellaisia jäsenvaltioiden siviilioikeudellisiin järjestelmiin liittyviä kysymyksiä, jotka estäisivät perustavoitteen toteutumisen. Toisaalta toimeenpantavuuden ja aidon käyttökelpoisuuden varmistamiseksi vahingonkorvaussäännösehdoitukseen liittyy haasteita ja kehitystarpeita, joiden osalta jäsenvaltioilla voi olla olennaisesti erilaisia näkemyksiä. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi kannattaa vahingonkorvausta koskevien säännösten käsittelyn eriyttämistä direktiivin käsittelyn aikana ja sellaisessa tilanteessa, että tämä mahdollistaa riittävän enemmistön saavuttamisen direktiivin keskeisten säännösten osalta.