

Asia: VN/24815/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne soveltamisalaa ja määritelmiä koskevista ehdotuksista (lain 1 luku)

Yritysvastuuoikeuden yhdistys ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta. Yleisellä tasolla pidämme esitystä hyvin valmisteltuna.

Soveltamisalan osalta pidämme perusteltuna soveltamisalan ulottumista osakeyhtiöiden lisäksi osuuskuntiin.

Lausuntonne huolellisuusvelvoitteen sisältöä koskevista ehdotuksista (lain 2 luku)

Yleisiä kommentteja huolellisuusvelvoitteen arviointiin:

Yritysvastuudirektiivin huolellisuusvelvoite velvoittaa eri toimialojen yrityksiä, joilla on keskenään erilaisia vaikutuksia ja arvoketjuja. Oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja tarkkarajaista. Nyt sääntely on melko avointa ja sisältää runsaasti tulkinnanvaraisia kriteerejä. Esimerkkeinä sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta voidaan mainita toimenpiteiden asianmukaisuuden, tiedonsaantiin liittyvän kohtuullisuuden sekä yhteistyön tarpeellisuuden arviointi. Osittain tulkinnallista epävarmuutta on kansallisella sääntelyllä vaikeaa poistaa ja komission antamille tulkintaohjeille ja viranomaisohjeistukselle sekä myöhemmin oikeuskäytännölle jää tulkinnassa merkittävä rooli. Tilannetta selkeyttäisi kuitenkin, jos hallituksen esitys kuvaisi tarkemmin sääntelyn taustalla olevien soft law -instrumenttien merkitystä tulkinnassa. Tilannetta selkeyttäisi myös se, että ilmastonmuutoksen torjuntaa osana huolellisuusvelvoitetta käsiteltäisiin hallituksen esityksessä nimenomaisesti.

Esitysluonnoksen kohdassa 1.1. kuvataan, että huolellisuusvelvoite pohjautuu useisiin kansainvälisten elinten, erityisesti YK:n, OECD:n ja ILO:n antamiin, vapaaehtoisuuteen perustuviin ohjeisiin. Esitys jättää kuitenkin avoimeksi sen, mikä merkitys esityksessä mainituilla soft law -instrumenteilla on direktiivin velvoitteiden tulkinnassa. Yritysvastuuoikeuden yhdistys esittää, että hallituksen esityksessä täsmennettäisiin asiaa vähintäänkin seuraavissa kysymyksissä: sidosryhmien osallistaminen ja sidosryhmäyhteistyön merkitys, oikeudenhaltijälähtöinen riskikäsitys, huolellisuusvelvoitteen jatkuva prosessiluonne, vakavuusperusteinen priorisointi, aiheuttamisen, myötävaikuttamisen ja suoran yhteyden erottelu, sopimus- ja hankintakäytäntöjen rooli, korjaavien toimien merkitys sekä ilmoitus- ja valitusmenettelyjen tehokkuuskriteerit. Tällainen täsmennys ei edellyttäisi muutoksia lain pykäliin, mutta se parantaisi lain ennakoitavuutta, yhdenmukaista soveltamista ja käytännön vaikuttavuutta. Samalla se vähentäisi riskiä siitä, että huolellisuusvelvoite ymmärretään liian kapeasti dokumentointi-, auditointi-, raportointi- tai sopimusvelvoitteena, vaikka sen tarkoituksena on ehkäistä, lieventää ja korjata konkreettisia haitallisia vaikutuksia ihmisille, yhteisöille ja ympäristölle.

Esimerkiksi seuraavia seikkoja olisi hyvä selventää: Riskien priorisoinnin tulee perustua ihmisoikeusvaikutusten vakavuuteen, ja vakavuuden arvioinnissa keskeisiä tekijöitä ovat vaikutuksen mittakaava, laajuus ja korjaamattomuus. Tämä on tärkeää, jotta priorisointi ei perustuisi ensisijaisesti esimerkiksi siihen, onko kyse suorasta vai välillisestä liikekumppanista, kuinka helposti tieto on saatavilla tai kuinka merkittävä riski on yrityksen omalle liiketoiminnalle. Myös välilliseen liikekumppaniin liittyvä riski voi olla ihmisoikeus- tai ympäristönäkökulmasta vakava.

Perusteluissa tulisi myös täsmentää, ettei asianmukaisia toimenpiteitä tule ymmärtää liian kapeasti yksinomaan sopimusehtoina, toimittajavakuutuksina tai toimittajasuhteen päättämisenä. Sopimukselliset keinot voivat olla olennainen osa huolellisuusvelvoitetta, mutta ne eivät yksin osoita, että yritys olisi täyttänyt veloitteensa. Huolellisuusvelvoitteen tehokas toteuttaminen voi edellyttää esimerkiksi hankintakäytäntöjen, ostoehtojen, hinnoittelun, aikataulujen, kannustinjärjestelmien, sisäisen vastuunjaon, budjetoinnin ja valvontaprosessien arviointia. Vastuun siirtäminen sopimuksella liikekumppanille ei sellaisenaan riitä, jos yrityksen omat kaupalliset käytännöt luovat tai lisäävät haitallisten vaikutusten riskiä.

Sidosryhmien kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien perustelujen tulisi puolestaan korostaa, että yhteistyön tarkoituksena ei ole muodollinen kuuleminen, vaan vaikutusten kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen näkökulmien sisällyttäminen huolellisuusprosessin eri vaiheisiin. Perusteluissa olisi tärkeää tunnistaa myös osallistumisen esteet, kuten kieli, asema arvoketjussa, työntekijöiden riippuvuus työnantajasta, pelko vastatoimista, sukupuoleen liittyvät esteet sekä alkuperäiskansoihin, siirtotyöntekijöihin, lapsiin tai muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin liittyvät erityiskysymykset.

Huomiot liittyen ilmastonmuutoksen torjuntaan osana huolellisuusvelvoitetta:

Hallituksen esitysluonnokseen tulisi kirjoittaa auki keskeiset soveltamisalassa oleviin yrityksiin kohdistuvat velvoitteet sekä näiden heijastusvaikutukset ar-voketjun yrityksiin. Tällä hetkellä esitysluonnoksesta puuttuu lähes kokonaan lain soveltamisalassa olevien yritysten ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevien velvoitteiden tarkastelu ja kuvaus. Esityksen kohdassa 4.2.3 (Ympäristö-vaikutukset) todetaan vain yleisellä tasolla, että sääntelyllä on vaikutuksia myös ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen, ja että käytännössä sääntely vaikuttaa vähentämällä esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjä.

Velvollisuus ilmastonmuutoksen torjuntaan on syytä todeta nimenomaisesti ottaen huomioon ilmastonmuutoksen vakava luonne ja se, että kasvihuone-kaasupäästöjen vähentäminen voi vaatia yrityksiltä huomattavia investointeja. Vaikka velvoite siirtymäsuunnitelman laadinnasta ilmastonmuutoksen torju-miseksi on poistettu yritysvastuudirektiivistä omnibus I -uudistuksessa, velvollisuutta tulisi tarkastella osana yleistä huolellisuusvelvoitetta.

Yritysvastuuoikeuden yhdistys pitää selvänä, että ilmastonmuutoksen torjunta on osa huolellisuusvelvoitetta. Direktiivin johdanto-osan kappale 35 sisältää edelleen viittauksen oikeuteen puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön. Komissio niin ikään kuvaa edelleen omilla nettisivuillaan yritysvas-tuudirektiivin vaikutuksia seuraavasti: "Healthier environment for present and future generations, including climate change mitigation".

Esityluonnos jättää myös huomiotta Kansainvälisen tuomioistuimen 23.7.2025 antaman neuvoa-antavan lausunnon tulkintavaikutuksen ihmisoikeuksien toteuttamiselle. Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto vahvistaa, että ilmastonmuutosta aiheuttavat kasvihuonekaasupäästöt voivat johtaa kansalaisyhteiskunnallisia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 6 artiklan (oikeus elämään) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 11 ja 12 artiklan (elintaso, terveys) suojaamien oikeuksien rikkomiseen.

Yritysvastuudirektiivin liite, osa I (Kansainvälisiin ihmisoikeusvälineisiin si-sältyvät oikeudet ja kiellot), kohta 15 sisältää kiellon aiheuttaa mitattavissa olevaa ympäristön pilaantumista kuten haitallisia päästöjä, jotka haittaavat terveyttä, ruokaturvaa, vedensaantia tai ekosysteemipalveluita tulkittuna KP-sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklan mukaisesti.

Kansainvälisen tuomioistuimen ilmastolausunnolla on vahva tulkintaa ohjaava vaikutus, joka tulisi ottaa huomioon. Kansainvälinen tuomioistuin yhdisti haitalliset kasvihuonepäästöt ihmisoikeusloukkauksiin. Ilmastonmuutoksen ja ihmisoikeuksien yhteys on myös todettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Myös kansallisesti on syytä huomioida ilmastonmuutoksen torjunta osana huolellisuusvelvoitetta. Suomi on sitoutunut Pariisin sopimukseen ja hiljattain äänestänyt YK:n yleiskokouksessa hyväksytyn, Kansainvälisen tuomioistuimen lausunnon vahvistavan päätöslauselman hyväksymisen puolesta. Il-mastolausunto velvoittaa valtioita sääntelemään yritysten ilmastopäästöjä 1,5 asteen tavoitteen mukaisesti. Suomi tavoittelee ilmastolain mukaisesti ilmas-toneutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Ilmastonmuutoksen torjunta tulisi siis ottaa näkyvämpään tarkasteluun hallituksen esityksessä. Kasvihuonekaasujen aiheuttamat haitat voivat muodostaa sekä direktiivin tarkoittamia negatiivisia ihmisoikeusvaikutuksia että ympäristövaikutuksia. Ilmastovaikutukset tulisi näin ollen ottaa huomioon osana huolellisuusveloitteprosessia, ja soveltamisalassa olevien yritysten tulisi huolehtia ilmastovaikutusten tunnistamisesta, ehkäisystä, lieventämisestä ja korjaamisesta arvoketjussaan. Tämä voi tarkoittaa käytännössä mm. scope 1, scope 2 ja scope 3 -päästöjen minimointia.

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

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi täsmentää, että ilmoitus- ja valitusmenettelyjen tarkoituksena ei ole ainoastaan vastaanottaa tietoa mahdollisista rikkomuksista, vaan niiden tulisi toimia osana yrityksen jatkuvaa ihmisoikeuksia koskevaa huolellisuusveloitetta ja korjaavien toimien kokonaisuutta.

YK:n ohjaavien periaatteiden mukaisesti operatiivisen tason valitusmekanismeilla on kaksi keskeistä tehtävää. Ensinnäkin ne tukevat haitallisten ihmis-oikeusvaikutusten tunnistamista tarjoamalla vaikutusten kohteena oleville henkilöille ja yhteisöille kanavan huolien esiin tuomiseen. Toiseksi ne mahdollistavat haittojen varhaisen ja suoran käsittelyn ennen kuin ne kärjistyvät laajemmiksi riidoiksi tai vakavammiksi ihmisoikeusloukkauksiksi.

Perusteluissa tulisi tämän vuoksi selventää, että valitusmenettelyn tehokkuutta ei voida arvioida yksin sen perusteella, että yrityksellä on tekninen ilmoituskanava. Menettelyn tulee olla niiden henkilöiden ja yhteisöjen tiedossa, luotettavissa ja käytettävissä, joita varten se on perustettu. Eryteisesti globaalien arvoketjujen yhteydessä on tärkeää, että menettely on saavutettava myös niille henkilöille, joilla ei ole pääsyä yrityksen sisäisiin järjestelmiin, jotka eivät tunne yrityksen compliance-prosesseja tai jotka voivat pelätä vastatoimia.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi myös perusteltua viitata YK:n ohjaavien periaatteiden mukaisiin ei-valtiollisten valitusmekanismien tehokkuus-kriteereihin. Näitä ovat legitimitetti, saavutettavuus, ennakoitavuus, tasapuolisuus, läpinäkyvyys, ihmisoikeusperustaisuus, jatkuva oppiminen sekä operatiivisten mekanismien osalta sidosryhmävuoropuheluun perustuva suunnittelu ja toiminta.

Lausuntonne valvontaa ja seuraamuksia koskevista ehdotuksista (lain 4 luku)

Valvonnan ja seuraamusten osalta pidämme tärkeänä, että valvontaviranomaisella on riittävät resurssit, osaaminen ja toimivaltuudet lain tehokkaaseen soveltamiseen. Huolellisuusveloitteen avoimuus ja tapauskohtaisuus korostavat valvontaviranomaisen ohjaavan roolin merkitystä.

Pidämme perusteltuna sitä, että sama viranomainen valvoo sekä yritysvastuu-ain että pakkotyöasetuksen noudattamista. Lupa- ja valvontavirastolle näitä tehtäviä varten kaavailtu neljän henkilötyövuoden resurssi vaikuttaa kuitenkin varsin rajalliselta.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi tunnistaa, että valvontaviranomaisen tehtävä ei voi rajoittua jälkikäteiseen seuraamusvalvontaan. Jotta sääntely olisi yrityksille ennakoitavaa ja jotta se johtaisi tosiasiallisesti parempiin ihmisoikeus- ja ympäristökäytäntöihin, viranomaisen tulisi voida antaa ohjausta lain keskeisistä tulkintakäsitteistä. Tämä koskee erityisesti asianmukaisten toimenpiteiden arviointia, riskiperusteista priorisointia, sidosryhmäyhteistyötä, korjaavia toimia, sopimus- ja hankintakäytäntöjä sekä ilmoitus- ja valitus-menettelyjen tehokkuutta.

YK:n ohjaavien periaatteiden näkökulmasta valtiolla on keskeinen rooli siinä, että yrityksille annetaan tehokasta ohjausta ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja että viranomaiset toimivat johdonmukaisesti valtion ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tästä syystä hallituksen esityksessä olisi perusteltua korostaa myös viranomaisten välistä johdonmukaisuutta ja osaamisen kehittämistä.

Lausuntonne vahingonkorvausta koskevista ehdotuksista (lain 5 luku)

Ehdotus lähtee siitä, että vahingonkorvaus määräytyisi vahingonkorvauslain mukaisesti. Korvausvelvollisuus koskisi tilanteita, joissa on kyse keskeisimpien haitallisiin vaikutuksiin puuttumista koskevien säännösten rikkomisesta (ehdotettujen 24 - 34 §:ien rikkominen). Kun kyse tyypillisesti olisi vahingon-korvauslain tarkoittamasta puhtaasta varallisuusvahingosta, vahinko tulisi korvattavaksi vain, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai jos korvaamiseen on erityisen painavia syitä. Pääsääntöisesti puhtaita varallisuusvahinkoja ei määrätä korvattavaksi.

Vahingonkäräjien oikeus korvaukseen jäisi yritysvastuulain nojalla merkittävästi heikommaksi kuin esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse kilpailulain rikkomisesta. On mahdollista, että sama teko tai toiminta rikkoo sekä kilpailulakia että yritysvastuulakia, ja aiheuttaa vahinkoa suurelle joukolla vahingon-käräjille. Kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskee erityislaki, laki kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista (KilVahL), jossa on useita helpotuksia vahingonkäräjien eduksi: erityisen painavaa syytä vahingon korvaamiseen ei edellytetä ja laki sisältää vahinko-olettaman, jonka mukaan kartellin oletetaan aiheuttaneen vahinkoa, jollei rikkomiseen syyllistynyt muuta näytä. Tuomioistuin voi pyytää Kilpailu- ja kuluttajavirastoa lausumaan vahingon määrän määräytymisperusteista. Lisäksi kilpailuviranomaisen aloittama tutkinta keskeyttää vanhentumisajan, kunnes on kulunut vuosi lainvoimaisesta ratkaisusta tai siitä, kun asian käsittely on muuten päättynyt. Vastaavia helpotuksia ei olisi käytettävissä tilanteessa, jossa on kyse yritysvastuulain rikkomisesta.

Suomessa ryhmäkannelaki koskee vain kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen riita-asian käsittelyyn ryhmäkanteena. Kun kaiken edellä mainitun lisäksi otetaan huomioon oikeudenkäyntien merkittävät kustannukset, pitkät käsittelyajat ja syy-

yhteyden ja vahingon toteen näyttämiseen liittyvät vaikeudet, yritysvastuulain vahingonkorvauspykälä jäänee käytännössä varsin vähäiselle käytölle.

Lausuntonne muista ehdotuksista (erinäiset säännökset, liitelait)

Erinäisinä säännöksinä ehdotus sisältää mahdollisuuden ottaa lain velvoitteet huomioon julkisissa hankinnoissa. Laki julkisista hankinnoista mahdollistaa jo tällä hetkellä sosiaalisten kriteerien ja ympäristökriteerien käytön julkisissa hankinnoissa, mutta yritysvastuulain pykälä on silti viestinnällisesti tärkeä.

Julkisissa hankinnoissa käytetään usein hankintayksiköiden Code of Conduct -ehtoja, joihin sitoutumalla tarjoajayritykset sitoutuvat huolellisuusvelvoitteen noudattamiseen omassa toiminnassaan ja usein myös arvoketjussaan. Käytännössä monelle yritykselle jää kuitenkin epäselväksi sitoumuksen käytännön merkitys, eikä hankintayksiköillä ole tyypillisesti osaamista tai resursseja asian tarkasteluun muutoin kuin tarkistamalla, että sitoumus on hyväksytty. Se, että huolellisuusvelvoitetta korostetaan jatkossa myös julkisissa hankinnoissa, on omiaan parantamaan julkiselle sektorille tarjoavien yritysten ihmisoikeustyön ja ympäristötyön tilaa. Velvoitteen rikkominen saattaa johtaa poissuljentaan julkisista hankinnoista.

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

Vaikka laki soveltuisi suoraan vain pieneen yritysjoukkoon, lain käytännön vaikutukset ulottuvat laajalle sopimusvaatimusten, toimittajakyselyjen, audi-tointien, raportointivaatimusten ja hankintakäytäntöjen kautta.

Vaikutusten arvioinnissa on hyvin kevyesti käsitelty sitä, miten sääntely vaikuttaa pk-yrityksiin ja muihin liikekumppaneihin, joille suuret yritykset tulevat siirtämään huolellisuusvelvoitteeseen liittyviä vaatimuksia. Kustannuksia on kuitenkin arvioitu olennaisiksi.

Yritysvastuulain soveltamisalaan kuuluisi Suomessa hyvin pieni määrä yrityksiä ja suurimmat yritykset ovat tyypillisesti panneet huolellisuusvelvoitteen toimeen jo tähän mennessä ainakin osittain omassa toiminnassaan. Lain suurimmat vaikutuksen todennäköisesti aiheutuvatkin soveltamisalan piirissä olevien yritysten arvoketjuissa oleville yrityksille, joiden olisi suositeltavaa ryhtyä toimenpiteisiin viipymättä. Näin kustannukset voidaan jakaa useammalle tilikaudelle. Tämä viesti voisi välittyä esityksestä selkeämminkin.

Lausuntonne ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista

Yritysvastuuoikeuden yhdistyksellä ei ole erityistä lausuttavaa ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista. Pidämme kuitenkin tärkeänä, et-tä perusteluissa tunnistetaan sääntelyn

yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä valtion velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös yritystoiminnan yhteydessä.

Muut huomionne ehdotuksesta

Pidämme esitystä yleisesti hyvin laadittuna ja perusteltuna. Katsomme, että jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin erityisesti tuoda esiin soft law -instrumenttien merkitys huolellisuusveloitteen tulkinnassa sekä velvollisuus ilmastonmuutoksen torjuntaan osana huolellisuusveloitetta. Soft law -instrumenttien sisällöllinen ja tulkinnallinen merkitys voisi tulla luontevasti osaksi hallituksen esitystä esimerkiksi ehdotettuja pykälä koskeissa peruste-luissa tai aiemmin hallituksen esityksessä kokonaan omana kappaleenaan.

Saloranta Juho
Yritysvastuuoikeuden yhdistys