

Asia: VN/27236/2020

Kansallista yritysvastuulakia koskeva arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

1) Lausuntonne yleisesti arviomuistiosta.

Muistiossa pohditaan ansiokkaasti tapoja sisällyttää YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja kootaan yhteen kysymykset, jotka lainvalmistelussa on ratkaistava. Konkreettisten sääntelyvaihtoehtojen sijaan muistio kuitenkin korostaa lisäselvitystarpeita.

YK:n peruskirja velvoittaa Suomea edistämään ihmisoikeuksien yleismaailmallista kunnioittamista ja noudattamista. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean mukaan valtioiden on ehkäistävä lainkäyttöpiirissään olevien yritysten haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia myös omien rajojensa ulkopuolella. Perustuslain mukaan oikeus ympäristöön edellyttää julkiselta vallalta riittäviä toimia, joilla turvataan ympäristöä ja ihmisiä myös yritystoiminnan aiheuttamilta haitoilta.

On valitettavaa, että muistiossa esitetty vaikutusarvio keskittyy tarkastelemaan yritysvastuulain vaikutuksia yrityksille aiheutuvien kustannusten ja hallintotaakan näkökulmasta. Samalla huolellisuudella ei käsitellä vaikutuksia lain tavoitteen, eli suomalaisyritysten haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten ehkäisemisen, kannalta. Lain tavoittelema muutos yritysten toiminnassa – niiden velvollisuus arvioida toimintansa haitallisia vaikutuksia – esitellään muistiossa yrityksille aiheutuvana taakkana, eikä positiivisena vaikutuksena.

2) Lausuntonne kansalliseen yritysvastuusäntelyyn ryhtymisestä.

Kansallisen, sitovan yritysvastuusäntelyn luominen on erittäin tärkeää. Suomi ei tällä hetkellä ehkäise lainkäyttöpiirissään olevien yritysten kielteisiä ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia riittävällä tavalla. Lain säätäminen on myös keino tukea ihmisoikeussopimusten noudattamiseen ja kansainvälisen oikeuden kunnioittamiseen perustuvaa järjestelmää, johon hallitus on sitoutunut tuoreessa Ihmisoikeusselonteossaan (2021).

Kuten muistiossa todetaan, mahdollisia ratkaisuja avoimiin kysymyksiin on löydettävissä. Hallituksen on aloitettava lainsäätämisen valmistelu ripeästi ja osoitettava siihen riittävät resurssit, jotta esitys voidaan tuoda eduskuntaan tämän hallituskauden aikana.

3) Lausuntonne muistiossa esitetyistä sääntelyvaihtoehdoista (velvoitteen sisältö, soveltamisala ja seuraamusjärjestelmä).

Yritysvastuulain sisällön tulee perustua YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskeviin ohjaaviin periaatteisiin. Keskeistä on yksilöiden oikeuksien ja luonnon suojaaminen yritystoiminnan mahdollisilta haittavaikutuksilta. Tämän keinoiksi on YK:n periaatteissa ja kansainvälisessä käytännössä määritelty yritysten asianmukaisen huolellisuuden prosessi sekä uhrien oikeuksien turvaaminen oikeussuojan vahvistamisen ja korjaavien toimenpiteiden kautta. Suomen tulee seurata tätä mallia.

YK:n ohjaavien periaatteiden mukaisesti yritysten huolellisuusvelvoitteessa on vähintäänkin huomiotava ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä perusasiakirjoissa sekä Kansainvälisen työjärjestö ILO:n julistukseen työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista sisällytetyt ihmisoikeudet. Nämä tulee nähdä miniminä, joka kaikkien yritysten on huomiotava.

Muistion mukaan sääntelyä valmistellessa olisi arvioitava, mitkä valtioita velvoittaviksi tarkoitettuista ihmisoikeussopimuksista voitaisiin katsoa yrityksiä velvoittaviksi. Kuten YK:n ohjaavat periaatteet linjaavat, yritysten velvoitteet koskevat samoja ihmisoikeuksia kuin valtio toimijoidenkin velvoitteet, ts. kaikkia yleisesti määriteltyjä, universaaleja ihmisoikeuksia. Ne ovat määritelmällisesti jakamattomia. Yritysten näitä oikeuksia koskevat velvoitteet ovat kuitenkin luonteeltaan kapeampia ja rajautuvat ihmisoikeuksien kunnioittamiseen: niiden loukkaamisen välttämiseen ja oman toiminnan niille aiheuttamiin kielteisiin vaikutuksiin puuttumiseen.

Myös soveltamisalan osalta tulee kansallisessa sääntelyssä noudattaa YK:n ohjaavia periaatteita, joiden mukaan vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia ja noudattaa huolellisuusvelvoitetta koskee kaikkia yrityksiä ja kattaa koko arvoketjun, yli maidenvälisten rajojen. On tärkeää, että Suomi ei omalla toiminnallaan kyseenalaista tarvetta kunnioittaa kansainvälisesti sovittuja normeja.

Kuten muistiossa todetaan, ihmisoikeusloukkauksia voi tapahtua läpi arvoketjun. Valitettavasti näin on myös Suomessa, eikä nykyinen sääntelyjärjestelmä tehokkaasti turvaa esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeutta tulla kuulluksi itseään koskevassa päätöksenteossa yritystoimintaan liittyvässä kysymyksissä. Erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden vakavaan työhyväksikäyttöön liittyy huomattavia ongelmia myös Suomessa.

Vaikka huolellisuusvelvoite koskee kaikkia yrityksiä, niiltä edellytettyjen käytännön toimien tulee olla yrityksen koon ja toimintaolosuhteiden mukaisia. Ottamatta kantaa muistiossa esitettyihin yksittäisiin vaihtoehtoihin, toteamme että sääntelyn tulee olla luonteeltaan avointa ja joustavaa,

jotta huolellisuusvelvoitteen toteuttaminen ei johda yksinkertaistavaan 'rasti ruutuun' -ajatteluun, joka voisi heikentää ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten kompleksisuuden ymmärtämistä.

Seuraamusjärjestelmä on välttämätön sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen tulee mahdollistaa puutteellisiin huolellisuusvelvoiteprosesseihin puuttuminen ennen vahinkoa esim. viranomaisvalvonnan kautta tai oikeusteitse turvaamistoimilla. YK:n periaatteiden kolmas pilari ja valtion velvollisuus turvata ihmisoikeusloukkausten uhrien oikeussuoja edellyttävät tehokkaiden korjaavien toimenpiteiden edistämistä vahingonkorvausoikeudellisin keinoin.

Kuten kaiken uuden sääntelyn, myös yritysvastuulain tehokas toimeenpano edellyttää resursseja ja seurannan instrumenttien kehittämistä. Kuten muistiossa todetaan, on uuden sääntelyn vaikutuksia arvioitava toimeenpanon aikana. Tässä on kuultava laajasti sidosryhmiä, ml. kansalaisyhteiskuntaa sekä Suomessa että muissa maissa, joissa suomalaisyritykset toimivat.

4) Lausuntonne arviomuistiossa esitetyistä sääntelyn ihmisoikeus-, ympäristö- ja yritysvaikutuksista.

Muistio esittää, että sääntelyn ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset ovat epävarmoja, koska tämännäyttymisen lain vaikutuksista ei ole olemassa kattavaa tutkimustietoa. Ihmisoikeusarvioinnin luonteeseen kuitenkin kuuluu, että kompleksisia syy-seuraussuhteita on pohdittava pitkällä tähtäimellä eikä niitä voi aukottomasti etukäteen todentaa. Tämä ei ole perustelu sääntelyyn ryhtymättömyydelle, varsinkaan kun kyseessä on globaalisti katsoen uusi lainsäädännön tyyppi.

Olennaista on, että yritystoiminnan haitalliset ihmisoikeusvaikutukset on nykytilanteessa kiistattomasti tunnustettu ja dokumentoitu tutkijoiden, ihmisoikeusjärjestöjen sekä ihmisoikeuksien valvontamekanismien toimesta. Alan yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa vallitsee konsensus siitä, että ihmisoikeusloukkausten tehokas ehkäiseminen yritystoiminnassa edellyttää sitovaa lainsäädäntöä. Kuten mm. Finnwatch launnossaan toteaa, on huolellisuusvelvoiteprosessien osalta osoitettu vahvojen seuraamusjärjestelmien ja oikeudellisen vastuun johtaneen tehokkaiisiin mekanismeihin.

Mahdollisen sääntelyn yritysten toiminnassa aikaansaama muutos – resurssien käyttäminen haitallisten ihmisoikeusvaikutusten arviointiin ja ehkäisemiseen – on lain tavoitteen valossa positiivisen vaikutus, mutta muistiossa se esitetään yrityksille aiheutuvana taakkana. Sääntelystä yrityksille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia ja kustannuksia esitellään muistiossa laajalti. Tästä ei esitetä tutkimustietoa, vaan arvion todetaan pohjaavan virkamiesnäkemukseen.

Samalla huolellisuudella ei analysoida sääntelyn vaihtoehtojen, kuten sääntelemättä jättämisen tai heikon sääntelyn, negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi työntekijöiden tai paikallisyhteisöjen ihmisoikeuksille ja ympäristölle. Kansallisen sääntelyn rajallisuutta korostetaan esimerkiksi siksi, että sillä voidaan vaikuttaa vaan osaan ongelmia. Sääntelyn vaikutusta olisi tullut arvioida sille itselleen asetetun tavoitteen valossa, nimenomaan suomalaisyritysten haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten vähentämisen kannalta.

Muistion esittämä ajatus siitä, että ihmisoikeuksien tunteminen ja oman toiminnan niille aiheuttamien haittavaikutusten arvioiminen olisi yrityksille kohtuuton taakka, on erikoinen. Ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen on valtion oikeudellinen velvoite, joka edellyttää yhteiskunnan toimijoiden ihmisoikeusosaamisen varmistamista. Tämä on valtion perustehtävä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa jo nykyisellään. Yritysten ihmisoikeusvastuuta koskeva sääntely kehittyy vauhdilla ja suomalaisyritysten ihmisoikeusosaaminen tukee niiden kansainvälistä kilpailukykyä ja toimintamahdollisuuksia tulevaisuudessa.

Salmivaara Anna
Ihmisoikeusliitto