Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

U 35/2022 vp, valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)

Esitän lausuntonani seuraavan:

1 Johdanto

EU:n pyrkimyksenä on tulla kestävän kehityksen edelläkävijäksi, ja käsillä oleva direktiiviehdotus yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta on tärkeä askel myös YK:n Agenda 2030:n näkökulmasta. Vaikka yhteiskuntavastuun ohjeistot ja käytännöt ovat kehittyneet kuluvalla vuosituhannella, on kuitenkin monitahoisia haasteita, joita aikaansaavat muuttunut toimintaympäristö, yritystoiminnan kehitys ja globaalien arvoketjujen luonne. Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää kansainvälistä norminantoa, joka ei perustu pelkästään suosituksiin tai ohjeisiin. On kuitenkin todettava, että unionin omaksuma sääntelytehtävä ei ole yksinkertainen, sillä pyrkimyksenä on vaikuttaa suurten, tyypillisesti globaalisti toimivien yritysten toimintaan säätämällä erityisestä huolellisuusvelvoitteesta.

Monikansallisten yritysten toiminta on koko ajan keskeisemmällä sijalla ihmisoikeuksien toteutumisen ja globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden kannalta. Erityisesti valtioiden rajat ylittävissä kysymyksissä EU-tason sääntely on tärkeää, sillä

kansalliset ratkaisut eivät yllä vastaavaan vaikuttavuuteen. Käsillä olevan direktiiviehdotuksen keskeinen ulottuvuus on rajat ylittävä, ja mielestäni ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että luodaan oikeudellisia sääntöjä, jotka ovat kestäviä ja toimivasti sovellettavissa rajat ylittävästä näkökulmasta.

2 Huolellisuusvelvoite ja työelämän normit

Direktiiviehdotuksella pyritään aikaansaamaan ihmisoikeuksiin liittyvä huolellisuusvelvoite yrityksille. Direktiiviehdotuksen 4.1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yritykset noudattavat ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevaa huolellisuusvelvoitetta. Ehdotetun direktiivin soveltamisalarajaukset merkitsisivät kuitenkin sitä, että huomattava osa yrityksistä jäisi sääntelyn ulkopuolelle.

Työntekijöiden oikeudet ja työolot ovat keskeisiä vastuullisen yritystoiminnan ulottuvuuksia, ja tämä tulee ilmi direktiiviehdotuksen mukaisen yritystoiminnan huolellisuusvelvoitteen sisällöstä. Direktiiviehdotuksella pyritään puuttumaan paitsi unionin ulkopuolella, myös unionissa tapahtuvien kansainvälisten työnormien rikkomiseen. Siksi direktiiviehdotus sen perusteluiden mukaan vahvistaa unionin sisäisesti työntekijöiden suojelua sosiaalialan voimassa olevan säännöstön lisäksi ja auttaa ehkäisemään ja torjumaan väärinkäytöksiä jäsenvaltioissa ja niiden välillä.

Tarkoituksena on, että haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset määritetään direktiiviehdotuksen liitteessä listattujen valtiosopimusten ja kansainvälisten sitoumusten perusteella. Direktiiviehdotuksen liitteen osassa I tuodaan esille muun ohella keskeiset työelämän oikeudet. Liitteessä mainitaan erikseen mm. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista vuodelta 1998. Liitteessä mainitaan myös tämän julistuksen perustana olevat kahdeksan ILO:n ns. ydintyösopimusta.

Lisäksi liitteessä mainitaan jo vuonna 1977 laadittu ILO:n kolmikantainen periaatejulistus, joka koskee monikansallisia yrityksiä ja sosiaalipolitiikkaa. On tarpeen todeta, että ILO:n monikansallisia yrityksiä koskeva julistus on valtioille ja yrityksille suunnattu ohjeisto, joka sisältää muutakin normiainesta kuin työntekijöiden oikeuksia koskevia normeja. Tämän julistuksen asema direktiiviehdotuksessa jää epäselväksi ja olisi suotavaa, että tämä täsmenisi ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Olennaista on havaita, että vuoden 1998 julistuksessa vahvistetut ILO:n ydintyönormit ovat jo pitkään eri tavoin vaikuttaneet monikansallisille yrityksille suunnattuihin ohjeistoihin ja myös yrityskohtaisiin käytännesääntöihin konkretisoiden niiden sisältöä työelämän oikeuksien kannalta, mutta yritysten yritysvastuunormistossa esiintyy tästä huolimatta edelleen runsaasti puutteita.

Vaikka EU:n jäsenvaltiot, kuten Suomikin, ovat ratifioineet ILO:n ydintyösopimukset, ongelmia syntyy usein globaalisti harjoitetun yritystoiminnan yhteydessä. Yritykset voivat osaltaan olla globaalissa katsannossa merkittävästi vaikuttamassa työelämän

oikeuksien toteutumiseen käytännössä. Siten pelkästään valtiokeskeinen norminanto ei ole ihmisoikeuksien edistämisen kannalta riittävää.

3 Direktiiviehdotuksen vaikutukset ja työelämän normit

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan 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 kirjelmän mukaan vaikeasti mitattavissa pelkästään suomalaisia yrityksiä koskevalta osalta. Kirjelmässä esitetty vaikutusarvio jää suhteellisen vaatimattomaksi. Mielestäni vaikutusarvioissa olisi tullut kiinnittää huomiota myös direktiiviehdotuksen tavoitteeseen edistää huolellisuutta ja ihmisoikeuksien toteutumista unionin alueella toimittaessa jäsenvaltioissa ja niiden välillä. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on osaltaan edistää työelämän oikeuksien toteutumista unionissa. Valtioneuvoston kirjelmässä olisi tullut omaksua kokonaisvaltaisempi lähestymistapa yritysten huolellisuusvelvollisuuteen ja sellaisesta säätämisen vaikutuksiin.

Direktiiviehdotuksen vaikutusarvio olisi tullut U-kirjelmässä esittää myös kansallista sääntelytilaa vasten. Direktiiviehdotuksella on yhteys kansallisen yritysvastuulainsäädännön valmisteluun, jota on äskettäin pohjustettu TEM:n laatimalla selvityksellä.

Valtioneuvoston kirjelmän kohdassa 7, Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin, olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota työelämän oikeuksiin ja niiden perus- ja ihmisoikeusluonteeseen. Mielestäni on myös yleisemmin ongelmallista, että U-kirjelmässä ei tuoda esille työelämän oikeuksien keskeistä asemaa vastuullisen yritystoiminnan kannalta. Kuitenkin työntekijöiden aseman parantamisen kannalta direktiiviehdotuksella on globaalissa katsannossa erityinen merkitys ja direktiiviehdotuksen työelämäulottuvuudella on erityinen painoarvo. ILO:n vuoden 1998 julistuksessa vahvistettujen työelämän perusperiaatteiden ja -oikeuksien takaamisella pyritään vaikuttamaan myös köyhyyden poistamiseen sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen työelämän rakenteita myöten.

Työelämän perusperiaatteiden ja -oikeuksien takaaminen on olennaista kestävän kehityksen kannalta. Direktiiviehdotus sisällyttäisi huolellisuusvelvoitteen piiriin sellaiset työntekijöiden ihmisoikeuksia koskevat normit, kuten lapsityön ja pakkotyön poistamisen, joiden noudattaminen on kaikkein heikoimmassa asemassa olevien työtä tekevien henkilöiden kannalta keskeistä. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota työelämäkysymyksiin ja varmistaa ydintyönormien täysimääräinen huomioon ottaminen direktiivin säännöksissä, jotka koskevat huolellisuusvelvollisuudelle annettavaa sisältöä.

Työelämän oikeuksien kattavampi ja täsmällisempi huomioon ottaminen yritysten yhteiskuntavastuusitoumuksissa olisi tärkeä askel eteenpäin. On tarpeen korostaa, että työntekijöiden ihmisoikeudet eivät kaikilta osin toteudu monikansallisten yritysten

käytännesäännöissä. Esimerkiksi selvittäessäni ILO:n vuoden 1998 julistukseen koottujen ydintyönormien huomioon ottamista globaalisti toimivien suurimpien yritysten yhteiskuntavastuuta koskevissa käytännesäännöissä, olen YK:n Agenda 2030:n kestävän kehityksen tavoitetta 8 koskevassa tutkimuksessani havainnut, että erityisesti työntekijöiden kollektiivisten oikeuksien kohdalla esiintyy tyypillisesti puutteita.[1]

Ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten korostamista direktiiviehdotuksessa voidaan puoltaa, joskin yritystoiminnan verkostomainen luonne huomioon ottaen on vaikea arvioida sitä, missä määrin käsillä olevalla direktiiviehdotuksella voitaisiin edistää konkreettisesti huolellisuusvelvoitteiden toteutumista globaaleissa arvoketjuissa. On huomattava, että sillä, kuinka laajalle yritysten huolellisuusvastuu ulotetaan siinä toimijaverkostossa, jossa yritys operoi, on huomattava merkitys kaikkein heikoimmassa asemassa olevien työntekijöiden perustavanlaatuisimpien työelämän oikeuksien toteutumiselle.

Katson, että direktiiviehdotusta tulisi jatkovalmistelussa kehittää siten, että ehdotus ulottaisi huolellisuusvelvoitteen pidemmälle kuin vakiintuneisiin liiketoimintasuhteisiin niin, että globaali arvoketju voitaisiin paremmin ottaa huomioon. Verkostomainen toimintatapa pitää sisällään esimerkiksi tuotantoketjuja, joissa esiintyy ongelmia työntekijöiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Työelämän oikeuksien näkökulmasta ihmisoikeusloukkaukset voivat tyypillisesti tapahtua myös vakiintuneiden liiketoimintasuhteiden ulkopuolella.

4 Yrityksille asetettavat velvoitteet

Oikeudellinen ja muu norminanto muodostavat kehikon, jossa yritykset määrittelevät yhteiskuntavastuunsa sisältöä. Lainsäädäntö määrittää yritysten oikeudelliset velvoitteet sosiaalisen vastuun alaan kuuluvissa kysymyksissä. On selvää, että yrityksille suunnattavien velvoitteiden tulee olla riittävän täsmällisiä, ja sääntelytavan tulee olla yksiselitteinen. Yrityksille on tarjottava myös riittävässä määrin informaatiota siitä, kuinka huolellisuusvelvoite täytetään. Mielestäni direktiiviehdotusta tulisikin selkiyttää niin, että siitä kävisi selvemmin ilmi yritysten huolellisuusvelvollisuuden sisältö.

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetään perusteltua kritiikkiä direktiiviehdotuksen vahingonkorvausta koskevista esityksistä. Kysymys vahingonkorvausvastuusta tulisi käsitellä oikeudellisesti monitahoisemmin ja täsmällisemmin direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa, ja ehdotetun sääntelyn vaikutukset kansalliseen sääntelytapaan tulisi tässä yhteydessä selvittää. Vahingonkorvausvastuuta koskeva sääntelymalli kaipaisi selvennystä, mutta sen korvaaminen muulla vastuuta koskevalla sääntelymallilla edellyttäisi sääntelytapaa, joka olisi riittävän tehokas ja toimeenpantavissa niin, että sillä olisi vaikutusta yritysten toimintaan. Pelkästään

[1] Liukkunen, U, SDG 8: Decent work and economic growth. Julkaisussa R. Michaels, V. Ruiz Abou-Nigm and H. van Loon (toim.), "The Private Side of Transforming our World - UN Sustainable Development Goals 2030 and the Role of Private International Law", Intersentia Online, 2021.

hallinnollinen valvontamalli ei mielestäni täyttäisi tehokkuuden vaatimusta ottaen huomioon sääntelyn kohteena olevat yritykset ja yritystoiminnan globaali luonne.

Direktiiviehdotuksen säännösten rajat ylittävään luonteeseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota jatkovalmistelussa. Valtioneuvoston kirjelmässä direktiiviehdotuksen kansainvälis-yksityisoikeudellista ulottuvuutta ei ole tunnistettu. Kuitenkin ehdotettuun vastuujärjestelmään liittyy olennaisia kansainvälis-yksityisoikeudellisia näkökohtia. Direktiiviehdotuksen 22 artiklaan on sisällytetty lainvalintaan vaikuttavaa sääntelyä, jonka toimivuuteen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Tältä osin voimassa olevan EU-lainsäädännön (erit. ns. Rooma II asetus ja direktiiviehdotuksen suhde siihen) huomioon ottaminen jatkovalmistelussa olisi tärkeää.

Helsingissä 25.5.2022

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori