Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TYV) asiantuntijakuuleminen valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komisison ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)

Asia: **OTT *Merja Pentikäisen* asiantuntijalausunto** (huomioita) valiokunnalle 31.5.2022.; kuuleminen valiokunnassa 1.6.2022**; täydennetty lausunto 1.6.**

(Lausuntoon tehty alleviivattu lisäys kuulemisen jälkeen 1.6.).

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa. Nostan seuraavassa esiin näkökohtia, jotka liittyvät omaan asiantuntijaosaamiseeni erityisesti kv. oikeuteen, ihmisoikeuksiin ja yritysvastuuseen liittyvissä kysymyksissä. Ko. teemat ovat myös TYV:n työn keskiössä.

- **TYV:n fokusteemat komission ehdotuksen keskiössä:** Vastuullisuus/kestävyysteema jaetaan yleisesti kolmeen keskeiseen osa-alueeseen (sosiaalinen, ympäristö- ja taloudellinen vastuu). Komission ehdotuksessa sosiaalisen vastuun ytimeen kuuluvat ihmisoikeuskysymykset, eli myös TYV:n käsittelemät kysymykset, ovat keskeisessä roolissa. Ihmisoikeuskysymykset linkittyvät myös ehdotuksessa niin ikään näkyvästi esiin nostettuihin ympäristövastuukysymyksiin. Komission ehdotuksessa taloudellisen vastuun kysymyksiä on käsitelty hyvän hallinnon ja keskeisesti johdon vastuiden näkökulmasta.

- **Tausta-asiakirjat & ihmisoikeudet keskeisenä osana kestävää kehitystä ja yritysvastuuta**: Komission ehdotuksen keskeisiin tausta-asiakirjoihin kuuluvat globaalisti sovellettavat yritysvastuuta linjaavat YK:n asiakirjat, mm. *YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (SDGt*). Ko. tavoitteet ja niiden alatavoitteet linkittyvät merkittäviltä osin (Tanskan ihmisoikeusinstituutin arvion mukaan yli 90 %) ihmisoikeuksiin. Komission ehdotuksessa on nojauduttu erityisesti *YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskeviin ohjaaviin periaatteisiin (UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)).* Ohjaavat periaatteet koskevat yksinomaan ihmisoikeuksien huomioimista yritystoiminnassa. On erittäin tärkeä huomata, että UNGPs-dokumentti sisältää linjauksia sekä valtionvastuusta että yritysvastuusta. Lisäksi komission ehdotuksessa on huomioitu *OECD:n laatimia yritysvastuuta koskevia linjauksia* (mm. OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) ja OECD:n asianmukaista huolellisuutta koskeva ohjeistus (OECD Due Diligence Guidance for Reponsible Business Conduct). OECD:n linjaukset koskevat laajasti erilaisia yritysvastuun osa-alueita.

  Ehdotuksessa ei tuoda esiin YK:n Global Compactia, joka oli ensimmäinen YK:ssa (vuonna 2000) lanseerattu yritysvastuun linjaus ja joka kuuluu yritysvastuun globaaliin kehykseen.

Mainittuja yritysvastuun kv. linjauksia toteutetaan huomioimalla valtioiden kv. oikeudessa hyväksymiä kv. sopimuksia, jotka koskevat erityisesti ihmisoikeuksia ja ympäristöä.

Monissa eurooppalaisissa valtioissa on tehty kansallista yritysvastuusääntelyä, jossa on puututtu näkyvästi ihmisoikeuksien heikentämiseen yritystoiminnassa ja erityisesti toimitusketjuissa. Ihmisoikeuksia koskevalla yritysvastuusääntelyllä on haluttu puuttua käytännössä työelämän epäkohtiin ja vaikuttaa työntekijöiden kohteluun yritysten toimitusketjuissa. Toimitusketjusääntelyllä on haluttu puuttua erityisesti ihmisten vakavaan hyväksikäyttöön (kielletty lapsityö, ihmiskauppa, pakkotyö, systemaattinen syrjintä jne.) työelämässä.

- **Valtionvastuu – yritysvastuu**: EU-tason sääntelyllä EU:n jäsenvaltiot osaltaan toteuttavat omaa valtionvastuutaan, joka edellyttää proaktiivisia toimia kestävän kehityksen varmistamiseksi, ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja ympäristön heikkenemisen estämiseksi valtioiden hyväksymien kv. velvoitteiden mukaisesti. Koska valtioiden ohella erityisesti yritykset ovat tärkeitä toimijoita kestävyystavoitteiden saavuttamisessa sekä ihmisoikeuksien ja ympäristön suojaamisessa, on erittäin tärkeää, että valtiot toteuttavat yrityksiä oikeudellisesti sitovaa sääntelyä ko. kysymyksissä. EU-tason sääntely, joka viedään EU-maiden kansallisille tasoille on tärkeää, koska kansallinen lainsäädäntö muodostaa yrityksiä oikeudellisesti velvoittavan sääntely-ympäristön. EU-tason sääntelyllä myös yhtenäistetään yrityksiä sitovaa sääntelykenttää eri EU-maissa, mikä on eduksi kv. liiketoiminnalle.

  Koska valtionvastuu ja yritysvastuu ovat keskeisiä elementtejä komission ehdotuksen taustalla, taustateksteissä olisi hyödyllistä selkeämmin tuoda esiin näiden vastuiden eroja. Valtionvastuuseen linkittyvät valtioiden kv. oikeuden sitovat velvoitteet aktiivisin toimin turvata mm. ihmisoikeuksia ja ympäristön suojaamista. Kv. oikeuden velvoitteet eivät sido oikeudellisesti yrityksiä, mutta em. kv. yritysvastuulinjauksissa yrityksille on asetettu odotukset huomioida kv. velvoitteita niiden toiminnassa. Yrityksille asetettu odotus on lähtökohtaisesti negatiivisten vaikutusten estäminen. UNGPs-linjausten lähtökohta on ihmisoikeuksien kunnioittaminen estämällä negatiiviset ihmisoikeusvaikutukset (*do no harm*). Ympäristökysymyksissä yrityksiltä edellytetään negatiivisten ympäristövaikutusten minimointia (*do no significant harm*).

  Silmiinpistävää sekä komission direktiiviehdotuksessa että VN:n kirjelmässä on, ettei niissä noteerata em. yritysten ihmisoikeusvastuun ja ympäristövastuun eroja. Ihmisoikeusvastuun ”do no harm” lähtökohta tarkoittaa sitä, että ihmisoikeusvastuun toteuttamisen tavoite on aina negatiivisten ihmisoikeusvaikutusten lopettaminen ja estäminen. Ympäristövastuun ”do no significant harm” lähtökohta tarkoittaa sitä, että negatiiviset ympäristövaikutukset tulee minimoida ja niitä tulee estää. Tähän eroon liittyy se, että toisin kuin ympäristövastuussa (erit. päästöjen osalta) ihmisoikeusvastuun alueella ei myöskään toimi kompensointi, eli negatiivisia ihmisoikeusvaikutuksia ei voida kompensoida toimijan positiivisilla ihmisoikeusvaikutuksilla toisaalla.

Ihmisoikeusnormien täsmentäminen: Yritysten ihmisoikeusvastuun osalta ehdotuksessa viitataan yleisesti yritysten velvoitteeseen ottaa huomioon kv. ihmisoikeusnormeja. Olisi tärkeää täsmentää, mitkä ihmisoikeudet ovat erityisen merkityksellisiä yritystoiminnalle. Lisäksi olisi hyvä täsmentää, pitäisikö kiinnittää huomiota osin erilaisiin ihmisoikeuksiin riippuen siitä onko kyse yrityksen omasta toiminnasta vai liiketoimintasuhteista (ml. hankintaketjut).

- **Valtionyhtiöt & omistajaohjaus**: Kun kyse on valtionyhtiöistä tai muuten kuin omistamisen kautta valtion kontrolloimista yhtiöistä, yritystoiminnassa yhdistyvät valtionvastuun ja yritysvastuun ulottuvuudet. Valtion rooli (omistajuus tai muu kontrolli) nostetaan näkyvästi esiin UNGPs-linjauksissa. Valtion omistamilta tai kontrolloimilta yhtiöiltä odotetaan esimerkillisyyttä ja valtio-omistajalta aktiivisuutta mm. omistajaohjauksen kautta. *Tämä ulottuvuus ei näy komission ehdotuksessa eikä VN:n kirjelmässä*. *Olisi hyvä, että tätä kysymystä käsiteltäisiin direktiiviehdotuksen valmistelussa ja se näkyisi myös ehdotetussa sääntelyssä*.

- **Julkiset hankinnat**: Valtionvastuun toteuttamiseen liittyvät julkiset hankinnat, joihin osallistuvilta yrityksiltä edellytetään vastuullisuutta jo Suomessakin (ks. hankintalaki ja Hansel Oy:n asettamat hankinnan vastuullisuuskriteerit). *Olisiko tätä ulottuvuutta syytä myös käsitellä yritysvastuusääntelyssä*?

- **Sääntelyn soveltamisala:**

    - On huomattava, että ehdotuksen taustalla olevat kv. yritysvastuulinjaukset (ml. UNGPs) koskevat kaikenlaisia ja kaikenkokoisia yrityksiä. Komission ehdotuksessa soveltamisala rajataan kuitenkin suurimpiin yrityksiin, tosin samalla noteeraten sääntelyn vaikutukset pk-yrityksiin. Soveltamisalan rajausta voidaan perustella direktiiviehdotuksen yrityksiin kohdistamilla yksityiskohtaisilla velvoitteilla. Koska isoja yrityksiä koskevat velvoitteet 'valuvat' myös niiden pienemmillekin asiakasyrityksille (ml. alihankkijat), *sääntelyn vaikutuksia pk-yrityksiin tulisi selventää*. Lisäksi on *tärkeää, että pk-yrityksiin ei kohdisteta kohtuuttomia vaatimuksia, jotka käytännössä estäisivät niiden liiketoimintaa*. Ehdotuksessa viitataan isojen yritysten velvoitteeseen tarjota erilaista tukea pk-liikekumppaneilleen. Valtioiden osalta ehdotetaan vain jäsenvaltioiden perustamia verkkosivustoja tukemaan pk-yrityksiä. Tämä valtion puolelta annettava tuki ei kuulosta riittävältä, vaan pk-yrityksille tarvitaan myös proaktiivista tukea, jotta ne ymmärtävät niille asetetut odotukset.

    - *Soveltamisalan rajaaminen isoihin yrityksiin jättää huomioimatta sen, että pienilläkin yrityksillä voi olla merkittäviä ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia*. Näkisin, että sääntely olisi toteutettavissa niin, että kaikenkokoiset yritykset tuotaisiin soveltamisalan piiriin. Tällöin vastuita ja negatiivisista vaikutuksista johtuvia seuraamuksia tulisi täsmentää huomioiden, että isoilta odotetaan enemmän toimia ja panostusta kuin pieniltä.

- *Tärkeää, että kaikenlaiset yritysmuodot tulevat sääntelyn piiriin*.

- *Tärkeää, että sääntelyä sovelletaan yritysten koko* arvoketjuun, myös omaan välittömään toimintaan. Yrityksen velvoitteet varmistaa oman välittömän toiminnan vastuullisuus tulisivat olla tiukat. Kun kyse on yrityksen arvoketjun muista toimijoista, vastuullisuuden toteutumista arvioidaan asiamukaisen huolellisuuden (due diligence) vaatimusten näkökulmasta. Tärkeä täsmennys (tarkennus) olisi se, että yritys vastaa lähtökohtaisesti omasta toiminnastaan (ml. laiminlyönneistään asianmukaisen huolellisuuden toteuttamisessa). Yritys vastaa siitä, jos se laiminlyö oman huolellisuusvelvoitteensa mm. selvittää, estää, vähentää ja seurata negatiivisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia.

- *Riskitoimialat*: On varmasti perusteltua, että ihmisoikeuksien ja ympäristövaikutusten kannalta erityisen riskialttiisiin toimialoihin kiinnitetään erityistä huomiota. Listatuista riskitoimialoista puuttuu mm. rakennustoimiala, jolla on merkittäviä ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia ja -riskejä.

- **Määritelmät:**

  - *”Vakiintuneet liikesuhteet”*-käsite tuntuu hankalalta, minkä vuoksi sitä on kritisoitukin. ”Epäsuora liikesuhde” (ml. ”epäsuora toimittaja”) on erityisen epäselvä. Sekoittaako ”vakiintuneet liikesuhteet”-käsite enemmän kuin täsmentää*?* Esim. UNGPs-linjaukset viittaavat vaikutusvaltaan (leverage).

  - *Sidosryhmät*: Sidosryhminä viitataan myös yhteisöihin, joiden oikeuksiin tai etuihin yritystoiminta vaikuttaa tai voi vaikuttaa. Yhteisöt mainitaan myös mahdollisen vahingonkorvauksen saajana. Tätä olisi hyvä tarkentaa mm. siksi, että kv. oikeuden ihmisoikeusnormeissa yhteisöllisiä (kollektiivisia) oikeuksia on määritelty käytännössä vain alkuperäiskansoille. Kv. ihmisoikeusnormistoon kirjattu lähtökohta on, että oikeudenhaltijoita (rights holders) ovat yksilöt.

- **Sopimussuhteet**

  - *Erittäin tärkeää, että ehdotuksessa kiinnitetään huomiota yritysten sopimussuhteisiin ja vastuullisuutta tukeviin sopimusmääräyksiin ja -elementteihin*. Yritysten tulisi juurikin mm. alihankintasopimuksissa asettaa vastuullisuusehtoja alihankintakumppaneilleen. Asianmukaisilla alihankintasopimuksilla voidaan varmistaa liikekumppanin vastuullisuutta paremmin kuin esim. vain ulkopuolelta ostetuilla auditoinneilla. Ylipäätään auditointiin ja sen uskottavuuteen kannattaa suhtautua varauksin, sillä auditoinnista on kehittynyt oma laaja liiketoiminnan alueensa, jossa toimii myös vastuuttomia toimijoita. Lisäksi auditoinnilla ei aina pystytä varmistamaan toiminnan todellista tilaa.

- VN:n tekstissä käytetty *”sopimusvakuutus”-termi* on ilmeisen uusi, joka kaipaa selkeää määrittelyä.

- *Tärkeää, että yritysten sopimusehdot ovat kohtuulliset ja ymmärrettävät sekä linjassa kv. vastuullisuuslinjausten kanssa*. Tällä hetkellä yritykset saattavat edellyttää alihankkijalta oman toiminnan (tai esim. tietyn tehtaan) auditointia ja auditointikuluista huolehtimista. Myönteistä että komission ehdotuksessa tähän suhtaudutaan kriittisesti.

- **Seuraamukset & kannustimet:** Ehdotuksessa esitetään mm. vahingonkorvausvastuuta ja rahallisia korvauksia tilanteissa, joissa on syntynyt haitallisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja ympäristöön sekä mahdollisuutta hallinnollisten sanktioiden asettamiseen. *Voisiko myös julkisuutta käyttää keinona vauhdittaa yritysten vastuullisuutta* (vrt. UK Modern Slavery Act)? *Lisäksi olisi tärkeää miettiä voisiko yrityksille asettaa myös kannustimia vastuullisuuden toteuttamiseksi*.

- **Ilmoituskanava**, johon on mahdollista lähettää ilmoituksia haitallisista ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista, on erittäin tärkeä keino yrityksille saada tietoa arvoketjussa olevista negatiivista toteumista ja riskeistä. Esityksessä tehdään rajaus siitä, mitkä tahot voisivat tehdä ilmoituksia kanavaan. *Tätä rajausta olisi syytä miettiä, sillä mahdollisimman laaja mahdollisuus erilaisille sidosryhmille lähettää ilmoituksia palvelee parhaiten vastuullisuustavoitteita. Lisäksi on tärkeää, että ilmoituksia voidaan toimittaa myös anonyymisti.*

- **Johdon sitoutuminen olennaista**:

    - VN vastustaa kirjelmässään yritysten johdon huolellisuusvelvoitesäännösten ottamista mukaan sääntelyyn. *Sääntelyssä olisi kuitenkin erittäin tärkeää huomioida yritysten johdon keskeinen rooli ja vastuu vastuullisuuden integroitumiseksi yritystoimintaan*. Yritysjohdolta voitaisiin edellyttää vähintään julkista sitoutumista vastuullisuustoimiin, ml. huolellisuusvelvoitteen toteuttamiseen. Tätä on edellytetty mm. UNGPs-linjauksissa.

    - *Palkitsemisjärjestelmät*: Vastuullisuuden huomioiminen yritysjohdon (laajemmin yrityksen) palkitsemisjärjestelmissä on keskeinen keino vastuullisuuden integroitumiseksi liiketoiminnan ytimeen. Siksi palkitsemisjärjestelmistä olisi tärkeä tehdä riittäviä kirjauksia ehdotettuun sääntelyyn.

- **Kustannusvaikutukset**: VN:n kirjelmässä käsitellään direktiiviehdotuksen kustannusvaikutuksia. Olisi tärkeää täsmentää, että *ihmisoikeusvastuun toteuttamisella on erilaisia kustannusvaikutuksia kuin ympäristövastuulla*.

- **Yleishuomio suhtautumisesta kv. sääntelyyn**: Suomessa suhtaudutaan usein kv. sääntelyyn niin, että kv. sääntelyä vastustetaan mm. siksi, että sitä ei pidetä yhteensopivana Suomen kansallisen lainsäädännön kanssa. Tämä näkyy käsillä olevassa VN:n kirjelmässä mm. osakeyhtiölakia koskevissa huomioissa. Olisi hyvä huomioida, että kv. sääntelyn keskeinen

tarkoitus on myös muokata olemassa olevaa valtionsisäistä sääntelyä ja kansallisia ajattelutapoja.

MERJA PENTIKÄINEN

Oikeustieteen tohtori, kansainvälisen oikeuden, yritysvastuun ja ihmisoikeuksien asiantuntija

merja.pentikainen(at)opiniojuris.fi

040 566 6695