

Työ- ja elinkeinoministeriö

AI FI 28/2022

25.4.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: amnesty@amnesty.fi

W: amnesty.fi

Lausunto: Kansallista yritysvastuulakia koskeva arviomuistio, VN/27236/2020

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua kansallista yritysvastuulakia koskevasta arviomuistiosta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1) Yleiset huomiot arviomuistiosta

Työ- ja elinkeinoministeriön laatimassa kansallista yritysvastuulakia koskevassa arviomuistiossa kartoitetaan millainen suomalaisia yrityksiä koskevan asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sisältö voisi olla kansallisessa lainsäädännössä ja tarkastellaan erilaisia veloitteen sisällön, soveltamisalan ja seuraamusjärjestelmän vaihtoehtoja. Ministeriön arviomuistion tarkoituksena oli syventää Ernst & Young Oy:n aiemmin ministeriölle laatimaa oikeudellista selvitystä ja vastata siinä tunnistettuihin puutteisiin. On valitettavaa, että ministeriön laatimassa arviomuistiossa ei kuitenkaan juuri esitetä konkreettisia perusteltuja sääntelyvaihtoehtoja. Sen sijaan muistiossa korostetaan jälleen uusia lisäselvitystarpeita.

Amnesty tukee vahvasti kansallisen yritysvastuulain säätämistä – lainsäädännöllä voidaan merkittävällä tavalla edistää ihmisoikeuksien toteutumista yritystoiminnassa kansainvälisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti. Suomella on mahdollisuus, yritysvastuulain jo säätäneiden maiden rinnalla, toimia tässä asiassa edelläkävijänä.

Kansallisen yritysvastuulain säätämisen lisäksi Amnesty katsoo, että Suomen tulee edistää EU:n yritysvastuulain säätämistä ja vaikuttaa komission direktiiviesitykseen siinä ilmenevien puutteiden korjaamiseksi, esimerkiksi ehdotetun direktiivin soveltamisalan riittävyyden suhteen.¹ Suomen ei kuitenkaan tule jäädä odottamaan EU-sääntelyn edistymistä, vaan on pikaisesti ja kunnianhimoisesti jatkettava kansallista valmistelua.

2) Lausunto kansalliseen yritysvastuusääntelyyn ryhtymisestä

Amnesty ei yhdy arviomuistion keskeisiin loppupäätelmiin. Arviomuistion keskeisenä päätelmänä on, että kansallinen yritysvastuusääntely olisi mahdollista toteuttaa, mutta kansallisesti säädetty huolellisuusvelvoite voisi heikentää kotimaisten yritysten kilpailukykyä. Arviomuistiossa myös todetaan, että laaja lakiesitys vaatisi pitkän valmistelun asiaan liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittämiseksi. Muistion mukaan kevyempää sääntelyä olisi mahdollista toteuttaa lyhyemmällä valmisteluaajalla, mutta tällöin sääntelyn vaikutukset jäävät pienemmiksi.

¹ Amnesty International, 23.2.2022, "EU: Due diligence proposal 'a missed opportunity'", <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/eu-due-diligence-proposal-a-missed-opportunity/>

Amnesty katsoo, että kansallinen yritysvastuulaki on mahdollista – ja myös tulee – säätää tällä hallituskaudella. Ministeriö on tällä hallituskaudella jo aiemmin teettänyt oikeudellisen selvityksen yritysvastuulainsäädännöstä, lausuttavana olevan ministeriön tuottaman arviomuistion lisäksi. Työministeri Tuula Haatainen on kertonut tulevansa esittelemään hallituspuolueille lakihanketta kansallisesta yritysvastuulaista, joka olisi mahdollista toteuttaa vielä tällä hallituskaudella. Kannatamme tätä ministeri Haataisen esittämää suunnitelmaa.

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

Muistion luvussa 2. todetaan aivan oikein, että asianmukainen huolellisuus on ennen kaikkea luonteeltaan prosessi, jossa ”yritykset tunnistavat, ehkäisevät ja lieventävät niiden omasta toiminnasta, toimitusketjuissa ja muissa liiketoimintasuhteissa aiheutuvia todellisia ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia, kertovat, miten ne hallinnoivat vaikutuksia sekä korjaustoimenpiteistä huolehtimista tai yhteistyön tekemistä tarvittaessa.” Myös Amnesty korostaa huolellisuusvelvoitteen olennaista prosessiluonnetta – lainsäädännön tarkoitus on säätää tarkemmin mm. tämän prosessin sisällöstä ja yrityksiltä edellytettävistä toimenpiteistä, kuten arviomuistiossa todetaan.

Arviomuistiossa on yleisellä tasolla esitelty sääntelyvaihtoehtoja huolellisuusvelvoitteen sisällöstä, soveltamisaloista ja seuraamusjärjestelmästä. Kuten lausunnossa yllä on esitetty, olisi ollut toivottavaa tässä yhteydessä konkretisoida sääntelyvaihtoehtoja.

Huolellisuusvelvoitteen sisällön tulee perustua YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskeviin ohjaaviin periaatteisiin ja OECD:n toimintaohjeisiin monikansallisille yrityksille. Huolellisuusvelvoitteen sisällön osalta Amnesty korostaa velvoitteen ensisijaista tarkoitusta – haitallisten ihmisoikeusvaikutusten ennalta ehkäisyä yritysten *koko arvoketjussa*. Tämä edellyttää, että yritysten on oltava kattavasti tietoisia oman toimintansa ihmisoikeusriskeistä ja -vaikutuksista, niiden on vältettävä ja minimoitava toiminnastaan aiheutuvia ihmisoikeusriskejä ja kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia sekä seurattava ja avoimesti tiedotettava toimenpiteidensä vaikutuksista. Yrityksillä on huolellisuusvelvoitteen mukaisesti vastuu lopettaa kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia aiheuttava toiminta ja ryhtyä asianmukaisesti korjaaviin toimenpiteisiin.

Seuraamusjärjestelmään sisällytetään ne toimenpiteet, jotka otetaan käyttöön ennalta ehkäisyn epäonnistuessa, mukaan lukien haitallisen toiminnan pysäyttäminen sekä yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten uhrien oikeussuojan turvaaminen ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen kansainvälisessä yritystoiminnassa. Tässä yhteydessä on varmistettava, että näyttökynnys ja todistustaakka asetetaan ihmisoikeusloukkausten uhrien kannalta kohtuulliseksi. Oleellista on myös, että uhrien riittävä tiedonsaanti yrityksen toiminnasta ja sen vaikutuksista turvataan.

Arviomuistiossa yllättäen rajataan sääntely ainoastaan rajat ylittävään yritystoimintaan. Rajaus on poikkeuksellinen, kun sitä verrataan olemassa olevaan kansalliseen yritysvastuusäätelyyn muissa eurooppalaisissa maissa. Arviomuistion mukaan YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) on katsonut, että valtioiden tulee ehkäistä lainkäyttöpiirissään olevien yritysten haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia ulkomailla. TSS-komitea on antanut Suomen valtiolle suosituksia taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta viimeksi vuonna 2021. Tällöin komitea suositteli Suomea sääntelemään yritysten huolellisuusvelvoitteesta kotimaassa ja ulkomailla (suosituksissa käytetty muotoilu: 'including abroad').²

Amnesty katsoo, että erityistä huomiota on kiinnitettävä marginalisoituihin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin heidän oikeuksiensa turvaamiseksi. Tällaisia ryhmiä ovat mm. lapset, naiset, vammaiset henkilöt, siirtotyöntekijät, eri vähemmistöt, ihmisoikeuspuolustajat ja alkuperäiskansat. Tässä yhteydessä Amnesty korostaa alkuperäiskansojen vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC, free, prior, informed

² CESCR, 2021, E/C.12/FIN/CO/7, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW8ONFvyIzefIvf46yT Vq4vdrIP7rGdKmlClaA7A2G0ERaSbseEGv0zm8h5vPOUIW8zw5zpfMniQq1vH6Pt4aHFTJH91bFUNGHmRPR0o%2byysQ>

consent) merkitystä alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiseksi YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen mukaisesti.

Lain soveltamisalan tulee kattaa mahdollisimman laajasti kaikki Suomessa toimivat yritykset, yritysmuotoon, toimialaan ja toimintaympäristöön katsomatta. Yrityksiltä edellytettävien huolellisuusveloitteen mukaisten toimien laajuudessa voidaan huomioida yrityksen koko.

4) Lausunto arviomuistiossa esitetyistä sääntelyn ihmisoikeus-, ympäristö- ja yritysvaikutuksista

Kuten mainittu edellä, arviomuistion vaikutusarvioinnissa korostuu oletttamus, että sääntely ”todennäköisesti” heikentäisi yritysten kansainvälistä kilpailukykyä suhteessa enemmän kuin sääntelystä oli ”yrityksille odotettavissa hyötyä” (s. 136). Tässä yhteydessä on tuotava esille, että kansallisia yritysastuulakeja on jo säädetty useissa maissa, myös EU-jäsenmaissa, kuten Ranskassa ja Saksassa. Lisäksi useissa maissa on käynnissä erilaisia kansallisia yritysastuulakihankkeita. Myös EU:ssa valmistellaan yritysastuusastentelyä komission esityksen pohjalta.

Vallitsevaa sääntely-ympäristöä voitaisiin perustellusti kuvata myös toisesta lähtökohdasta käsin: puutteellinen sääntely luo ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevia huolellisuusveloitteitaan laiminlyöville yrityksille epäriilun kilpailuedun – sääntelyllä voidaan ja tulee edistää huolellisuusveloitteen toteutumista. Yksinkertaistetusti sanottuna, yritysastuulain tarkoituksena on, että yritykset kunnioittavat ihmisoikeuksia ja ympäristöä. Huolellisuusveloite on siten keskeinen yritystoiminnan standardi. Finnwatchin lausunnossa on myös tuotu esiin kansallisen yritysastuusastentelyn todennäköisiä positiivisia vaikutuksia yritysten kilpailukykyyn.

Arviomuistiossa tuodaan esille, että ”veloitteen myönteisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten toteutumiseen liittyy käytettävissä olevan tutkimustiedon puuttuessa epävarmuuksia.” Tässä yhteydessä on huomioitava, että huolellisuusveloite omaksuttiin yritys ja ihmisoikeudet -kehikkoon vasta vuonna 2011, joten huolellisuusveloitteen vaikutusten laaja-alainen arviointi on väistämättä tästä johtuen osin rajattua. Tästä huolimatta useissa maissa on säädetty kansallisia yritysastuulakeja ja sääntelyä valmistellaan myös EU:ssa. Olemassa olevasta sääntelystä on myös olemassa tutkittua tietoa, jota ei ole hyödynnetty, kuten Finnwatchin lausunnossa todetaan.

On myös huomioitava, että edelläkävijämaiden lainsäädäntö ja toimeenpano tulee edistämään vaikutusten arviointia. Tästä syystä onkin tärkeää, että kansallisen yritysastuulain toimeenpanoon sisältyy vahva seuranta- ja arviointiprosessi lainsäädännön ihmisoikeus-, ympäristö-, ja yritysastuutusten osalta. Seuranta- ja arviointitoimille on laadun ja kattavuuden varmistamiseksi turvattava riittävät resurssit.

Tiivistelmä lausunnosta

Työ- ja elinkeinoministeriön laatimassa kansallista yritysastuulakia koskevassa arviomuistion tarkoitus on kartoittaa millainen yritysastuulakeja koskevan asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sisältö voisi olla lainsäädännössä ja tarkastella erilaisia lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja. Arviomuistiossa esitetään kuitenkin valitettavan vähän konkreettisia sääntelyvaihtoehtoja.

Amnesty ei yhdy arviomuistion keskeisiin loppupäätelmiin, joiden mukaan laaja lakiesitys vaatisi pitkän valmistelun asiaan liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittämiseksi. Amnesty katsoo, että kansallinen yritysastuulake on mahdollista – ja myös tulee – säätää tällä hallituskaudella. Työministeri Tuula Haatainen on kertonut tulevansa esittelemään hallituspuolueille lakihanketta kansallisesta yritysastuulaista, joka olisi mahdollista toteuttaa vielä tällä hallituskaudella. Kannatamme tätä ministeri Haataisen esittämää suunnitelmaa.

Arviomuistion keskeisenä päätelmänä myös on, että yritysastuusastentely olisi mahdollista toteuttaa, mutta kansallisesti säädetty huolellisuusveloite voisi heikentää kotimaisten yritysten kilpailukykyä. Amnesty

korostaa, että puutteellinen sääntely luo ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevia huolellisuusveloitteitaan laiminlyöville yrityksille epäreilun kilpailuedun. Kansallisia yritysvastuulakeja on jo säädetty useissa maissa ja lisäksi käynnissä on useita kansallisia yritysvastuulakihankkeita.

Amnesty tukee vahvasti kansallisen yritysvastuulain säätämistä – lainsäädännöllä voidaan merkittäväällä tavalla edistää ihmisoikeuksien toteutumista yritystoiminnassa kansainvälisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti. Kansallisen yritysvastuulain säätämisen rinnalla Amnesty katsoo, että Suomen tulee edistää EU-yritysvastuulain säätämistä ja vaikuttaa komission direktiiviesitykseen siinä ilmenevien puutteiden korjaamiseksi, esimerkiksi ehdotetun direktiivin soveltamisalan riittävyyden suhteen.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antaa:

Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija

Mariko.sato@amnesty.fi