

Ulkoministeriö
kirjaamo.um@formin.fi
liisa.valjento@formin.fi

Asia: YK:n Kansainvälinen oikeudellisesti sitova asiakirja ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa; sopimusluonnos

LAUSUNTO
13.9.2019

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua sopimusluonnoksesta YK:n Kansainväliseksi oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa (jatkossa '(päivitetty) sopimusluonnos').

Sopimusluonnosta korjattu vastaamaan Suomen ja EU:n esittämiin huoliin

Lausuntokierrokselle lähetetty sopimusluonnos¹ on monilta osin huomattavasti vahvempi kuin heinäkuussa 2018 julkaistu nk. zero draft². Suomen kanta³ sopimuskysymyksessä on ollut, että kansainväliseen oikeudellisesti sitovaan asiakirjaan tähtäävä prosessi on ennenaikainen. Lisäksi Suomi on katsonut, ettei zero draftissa huomioida YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia ohjaavia periaatteita (jatkossa 'YK-periaatteet' tai 'ohjaavat periaatteet') asianmukaisella tavalla. Edelleen Suomi on pitänyt zero draftin soveltamisalan rajoittamista monikansalliseen yritystoimintaan sen keskeisenä ongelmana,

¹ Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises, Revised draft, 16.7.2019, saatavilla osoitteessa https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf

² Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises, Zero draft, 16.7.2018, saatavilla osoitteessa <https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/wgtranscorp/session3/draftlbi.pdf>

³ Kansainvälinen oikeudellisesti sitova asiakirja ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa, Ulkoministeriön Ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikkön muistio 12.10.2018: Muistio 12.10.2018, saatavilla osoitteessa <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-216156.pdf>

ja katsonut ettei soveltamisalaltaan suppeasta sopimusluonnoksesta kannata neuvotella. Myös EU on suhtautunut kansainväliseen oikeudellisesti sitovaan asiakirjaan varauksellisesti pääasiallisesti juuri sen suppean soveltamisalan tähden. Nämä huolet on nyt otettu huomioon päivitetystä sopimusluonnoksesta.

YK:n ohjaavat periaatteet uuden sopimusluonnoksen keskiössä

Päivitetystä sopimusluonnoksesta YK:n ohjaavat periaatteet on nostettu esipuheeseen, ja näin ollen sopimusluonnos asettuu luontevasti osaksi YK-periaatteiden toimeenpanon jatkumoa. Sopimusluonnos edellyttää valtioita kansallisen lainsäädännön keinoin edistämään yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten uhrien oikeussuojan toteutumista ja varmistamaan, että yritykset kunnioittavat ihmisoikeuksia ja noudattavat ihmisoikeuksia koskevaa asianmukaista huolellisuutta. Tällainen lainsäädäntö on paitsi linjassa YK-periaatteiden⁴ kanssa myös keskeinen keino niiden toimeenpanon edistämiseksi osana nk. "smart mixiä". Kiistaton tosiasia on, että vaikka jo nyt pieni joukko edelläkävijäyrityksiä noudattaakin ihmisoikeuksia koskevaa asianmukaista huolellisuutta vapaaehtoisuuden perusteella, kaikki yritykset eivät suinkaan tee niin. Sitova sääntely on keskeinen keino saada koko laaja yrityskehitys ottamaan käyttöön YK-periaatteissa määritellyt keskeiset ihmisoikeuksia koskevat huolellisuusvelvoiteprosessit ja integroimaan ne toimintaansa. Lukuisat sopimusluonnokseen tehdyt muut muutokset omalta osaltaan tukevat tätä tulkintaa (ks. lisää alla).

Suomen ja EU:n osallistuttava aidosti sopimusluonnoksesta käytäviin neuvotteluihin

Suomen hallitusohjelman mukaan "Suomi kehittää yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa yritys vastuuta koskevaa sitovaa sääntelyä osana YK:n ja OECD:n puitteissa tapahtuvaa uudistamistyötä"⁵. Finnwatch katsoo, että Suomen ja EU:n tulee osallistua tulevan hallitustenvälisen työryhmän istuntoon yhteistyöhaluisesti ja keskittyen sopimusluonnoksen jatkotyöstämiseen rakentavassa hengessä. Muun muassa Euroopan komission kauppapolitiikan pääosaston investointipolitiikan alaosaston johtaja Carlo Pettinato onkin jo todennut pitävänsä tätä mahdollisena⁶.

Finnwatch katsoo myös, että Euroopan komission tulisi hakea neuvostolta mandaattia neuvotella sopimusluonnoksesta niiltä osin, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan. EU:n puheenjohtajana Suomen tulisi kaikin mahdollisin tavoin edistää paitsi EU:n neuvottelumandaattia myös EU:n yhteisen kannan muodostamista sopimusluonnoksen pääkohdista konsultaatiossa kansalaisyhteiskunnan kanssa.

⁴ Ohjaava periaate 3

⁵ Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Suomi kokoaan suurempi maailmalla, <https://valtioneuvosto.fi/rinteen-hallitus/hallitusohjelma/suomi-kokoaan-suurempi-maailmalla>

⁶ Carlo Pettinato, vastaus meppi Inma Rodriguez Piñeron esittämään kysymykseen Euroopan parlamentin kansainvälisen kaupan valiokunnan kokouksessa 3.9.2019

Jos EU kuitenkin päättää olla osallistumasta sopimusprosessiin, tulee Suomen silti edelleen osallistua hallitustenvälisen työryhmän istuntoon ja sitoutua rakentavaan keskusteluun sopimusluonnoksen sisällöstä vähintään niiltä osin, jotka kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.

Yksityiskohtaisia huomioita sopimusluonnoksen sisällöstä

Seuraavaksi Finnwatch esittää tarkempia huomioita sopimusluonnoksen keskeisistä elementeistä sekä suosituksia niiden jatkotyöstöä ajatellen.

Soveltamisala kehittynyt oikeaan suuntaan

Finnwatch pitää erityisen kannatettavina sopimusluonnoksen soveltamisalaan tehtyjä muutoksia. Toisin kuin zero draft, joka kattoi ainoastaan monikansallisen yritystoiminnan (*business activities of transnational character*), sopimusluonnos kattaa kaiken yritystoiminnan (*all business activities*). Muutos on YK:n ohjaavien periaatteiden⁷ mukainen. Myös muut muutokset sopimusluonnoksen määritelmiin, jotka zero draftiin nähden laajentavat soveltamisalaa kaikkeen liiketoimintaa (*any economic activity*) rajoitetumman, voittoatavoittelevan liiketoiminnan (*for-profit economic activity*) sijaan, ovat hyviä ja varmistavat sen, että myös yritykset, joilla on muitakin tarkoituksia kuin tehdä voittoa, kuuluvat oikeudellisesti sitovan asiakirjan piiriin. Edelleen PK-yrityksiä koskeviin sopimusluonnoksen kohtiin tehdyt muutokset, joiden mukaan sopimuksessa mukana olevat valtiot voivat erilaisin toimin tukea PK-yrityksiä PK-yrityksiin kohdistuvien velvollisuuksien täyttämiseksi niiden hallinnollisen taakan vähentämiseksi, mutta ne eivät voi kategorisesti sulkea PK-yrityksiä kansallisen lainsäädännön henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle, ovat kannatettavia ja YK-periaatteiden mukaisia.

Aiempi zero draft kattoi sekä kansainväliset ihmisoikeudet että kansallisen lainsäädännön turvaamat oikeudet. Viittaus kansalliseen lainsäädäntöön oli ongelmallinen sillä se olisi mahdollistanut kansalliset erot sopimusluonnoksen aineellisessa soveltamisalassa ja johtanut epätoivottavaan tilanteeseen, jossa kansallinen laki olisi ohjannut kansainvälisen oikeudellisesti sitovan asiakirjan soveltamisalaa eikä kansainvälisesti sitova asiakirja kansallista lainsäädäntöä. Sopimusluonnoksessa tehty rajausta ihmisoikeuksiin on siksi tervetullut. Jo oikeudellisen varmuuden kannalta sopimusluonnoksen myöhemmissä versioissa viittausta on syytä kuitenkin tarkentaa siten, että se kattaa *kansainvälisesti tunnustetut* ihmisoikeudet. Esimerkiksi YK-periaatteissa⁸ todetaan, että se kattaa “vähimmillään kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet, jotka on ilmaistu ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä perusasiakirjoissa ja Kansainvälisen työjärjestö ILO:n julistuksessa työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista.”

⁷ Ohjaava periaate 14

⁸ Ohjaava periaate 11

Asianmukaisen huolellisuuden määritelmää on syytä edelleen täsmentää

Sopimusluonnoksen artiklan 5 (1) mukaan yritysten tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia ja ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia. Saman artiklan muissa kohdissa todetaan, että täyttääkseen tämän velvollisuutensa yritysten tulee noudattaa ihmisoikeuksia koskevaa asianmukaista huolellisuutta, jonka määritelmää on osin yhdenmukaistettu YK:n ohjaavien periaatteiden kanssa⁹. Sopimusluonnoksen myöhempiä versioita on kuitenkin tältä osin syytä yhdenmukaistaa vielä nykyistä enemmän YK-periaatteiden kanssa:

- YK-periaatteissa todetaan, että täyttääkseen vastuunsa kunnioittaa ihmisoikeuksia yrityksillä tulee ihmisoikeuksia koskevien huolellisuusvelvoiteprosessien lisäksi olla käytössään ihmisoikeuksia koskeva linjaus (*policy*) sekä prosessit, joiden avulla se voi korjata jo tapahtuneet kielteiset ihmisoikeusvaikutukset¹⁰. Näiden lisääminen sopimusluonnoksen myöhempiin versioihin onkin suositeltavaa. Ihmisoikeuksia koskeva linjaus on olennainen työkalu, joka mahdollistaa huolellisuusvelvoiteprosessien juurruttamisen kattavasti yrityksen toimintaan. YK-periaatteiden mukaan korjaavat toimenpiteet, jotka ovat osa huolellisuusvelvoitetta, viittaavat tilanteisiin, joissa yritys on itse huomannut aiheuttaneensa kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia. Tällaisissa tilanteissa yritys ei voi täyttää velvollisuuttaan kunnioittaa ihmisoikeuksia, jos se ei ryhdy korjaaviin toimenpiteisiin.
- Ihmisoikeuksia koskevien huolellisuusvelvoiteprosessien ensisijainen tarkoitus on ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia. Sopimusluonnoksen ennaltaehkäisyä painottava lähestymistapa on näin ollen perusteltu. Silti olennainen osa YK-periaatteissa määriteltyä ihmisoikeuksia koskevaa huolellisuutta on lieventää sellaisia kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia, joita ei voida ennaltaehkäistä. Lieventävien toimenpiteiden laiminlyöminen voi johtaa tilanteen eskaloitumiseen ja tehdä kielteisistä vaikutuksista entistä vakavampia. Siksi lieventävien toimenpiteiden jättäminen pois ihmisoikeuksia koskevien huolellisuusvelvoiteprosessien määritelmästä ei ole kannatettavaa, ja sopimusluonnoksen myöhemmissä versioissa lieventävät toimenpiteet tuleekin lisätä huolellisuusvelvoiteprosessien kuvaukseen.
- Sopimusluonnoksessa yrityksiltä edellytettävä asianmukainen huolellisuus (sekä yritysten oikeudellinen vastuu, ks. lisää alla) kattaa vain niiden sopimussuhteet (*contractual relationships*). Rajausta voidaan pitää ongelmallisena. YK:n ohjaavien periaatteiden mukaan yritysten vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia kattaa niiden koko arvoketjut. Sopimustekstiä tuleekin näiltä osin edelleen yhdenmukaistaa YK-periaatteiden kanssa, ja korvata kaikki viittaukset sopimussuhteisiin ”sopimussuhteita” laaja-alaisemmalla ja YK-periaatteiden mukaisella termillä ”liiketoimintasuhde”.

Uhrien oikeussuojaa vahvistettava

Sekä zero draftissa että sopimusluonnoksessa keskeisiä yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten uhrien oikeussuojan toteutumisen esteitä, kuten tiedonsaantia ja taloudellisia rajoitteita, on pyritty purkamaan erilaisin keinoin. Joiltain osin nämä kohdat ovat

⁹ Ohjaava periaate 17

¹⁰ Ohjaava periaate 15

päivitetystä sopimusluonnoksessa vahvempia kuin zero draftissa. Esimerkiksi tiedonsaanti oli zero draftissa alisteinen kansallisen lainsäädännön tiettyjen tietojen luottamuksellisuutta koskeville säädöksille. Sopimusluonnoksessa näin ei enää ole, vaan uhrien tulee saada käyttöönsä heidän oikeuksiensa toteutumisen kannalta olennaiset tiedot.

Sopimusluonnos kuitenkin edelleen jättää todistustaakan jakautumiseen liittyvät kysymykset tuomioistuinten päätettäväksi ja alisteiseksi kansalliselle lainsäädännölle.

Sopimusluonnoksen myöhemmissä versioissa tähän tulee puuttua. Esimerkiksi tuottamuksellisuuteen nojautuvissa vahingonkorvaustapauksissa todistustaakan asianmukaisen huolellisuuden noudattamisesta tulee olla yrityksillä, ei uhreilla.

Yritysten oikeudellinen vastuu

Aiempaan zero draftiin nähden sopimusluonnoksen oikeudellista vastuuta koskevat kohdat ovat huomattavasti selkeämmät. Sopimusluonnoksen mukaan valtioiden tulee kansallisen lainsäädännön keinoin varmistaa, että yritykset ovat oikeudellisesti vastuussa aiheuttamistaan ihmisoikeusloukkauksista.

Sopimusluonnoksen mukaan liiketoimintaa harjoittavien luonnollisten ja oikeushenkilöiden (*natural or legal persons conducting business activities*) oikeudellinen vastuu kattaa myös tilanteet, joissa se ei ole onnistunut ennaltaehkäisemään (*failure to prevent*) tahojen, joiden kanssa se on sopimussuhteessa, aiheuttamia ihmisoikeusloukkauksia silloin kun se riittävällä tavalla kontrolloi tai valvoo (*sufficiently controls or supervises*) toimintaa, josta ihmisoikeusloukkaus on aiheutunut tai jos sen olisi tullut pystyä ennakoimaan (*foresee*) toimintaan liittyvät ihmisoikeusriskit. Zero draftiin nähden muotoilu yhdistää yrityksen oikeudellisen vastuun entistä selkeämmin ennaltaehkäisevään, ihmisoikeuksia koskevaan asianmukaisen huolellisuuteen ja sen noudattamiseen. Kuten edellä on jo todettu, oikeudellisen vastuun rajoittaminen sopimussuhteisiin on kuitenkin ongelmallinen. Myös viittaukset riittävään kontrolliin tai valvontaan ovat tarpeettomia, sillä oikeudellisen vastuun tulee kattaa kaikki ihmisoikeusloukkaukset, jotka asianmukainen ihmisoikeuksia koskeva huolellisuus olisi voinut estää.

Lisäksi sopimusluonnoksen mukaan valtioiden tulee kansallisen lainsäädännön keinoin ja sen mahdollistaessa varmistaa, että yritykset (*legal persons*) voivat joutua oikeudelliseen vastuuseen tietyistä ihmisoikeusloukkauksista jotka ovat myös rikoksia, ja jotka sopimusluonnoksessa on listattu. Rikosten, jotka sopimusluonnos kattaa, listaaminen tuo oikeudellista varmuutta ja yhdenmukaisuutta, mikä on kannatettavaa.

Valvonta ja muut toimeenpanokeinot

Niin zero draftin kuin päivitetyn sopimusluonnoksen mukaan kansainvälisen oikeudellisesti sitovan asiakirjan toimeenpanoa valvoisi erityinen asiantuntijoista muodostuva kansainvälinen komitea. Sopimusluonnoksen artiklan 13 mukaan komitea muun muassa antaa lausuntoja ja suosituksia asiakirjan tulkintaan liittyvissä asioissa, tarkastaa valtioiden

sopimuksen toimeenpanoon liittyvät raportit ja tukee valtioita asiakirjasta tiedottamisessa. Komitealle hahmotellut tehtävät ovat pitkälti yhdenmukaisia muiden YK:n ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvovien komiteoiden tehtävien kanssa. Sopimusluonnoksen mukaan komitealla ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta käsitellä yksittäisiä valituksia eikä sopimusluonnoksessa ehdoteta minkään muunkaanlaista kansainvälistä mekanismia yksittäisten tapausten käsittelemiseksi. Tämä on merkittävä puute, ja Suomen tuleekin keskusteluissa pitää yllä kansainvälisen valitusmekanismin luomisen mahdollisuutta.

Helsingissä 13.9.2019

Anu Kultalahti
Finnwatch ry

Lausuntoon yhtyvät

Tapio Laakso
Pelastakaa Lapset ry

Maija Lumme
Eettisen kaupan puolesta ry