

Ulkoministeriö

kirjaamo.um@formin.fi

liisa.valjento@formin.fi

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

LAUSUNTO 30.8.2018

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua ihmisoikeuksia monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa koskevasta sopimusluonnoksesta, sekä Suomen kannasta siihen.

YK:n ihmisoikeusneuvosto päätti vuonna 2014 asettaa hallitustenvälisen työryhmän laatimaan kansainvälisen oikeudellisesti sitovan asiakirjan ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa. Hallitustenvälinen työryhmä on sittemmin kokoontunut kolmesti. Työryhmän istunnoissa on keskusteltu monipuolisesti kansainvälisen oikeudellisesti sitovan asiakirjan sisällöstä, soveltamisalasta, luonteesta ja muodosta sekä keskeisistä elementeistä. Heinäkuussa 2018 Ecuador toimitti hallitustenväliselle työryhmälle sopimusluonnoksen, josta on tarkoitus neuvotella hallitustenvälisen työryhmän seuraavassa istunnossa lokakuussa 2018.

Finnwatch pitää sopimusluonnosta tervetulleena sillä se tuo konkretiaa pitkään jatkuneisiin neuvotteluihin. Finnwatchin mielestä on tärkeää, että Suomi ja EU osallistuvat tulevan hallitustenvälisen työryhmän istuntoon yhteistyöhaluisesti ja keskittyen sopimusluonnoksen jatkotyöstämiseen rakentavassa hengessä.

Vuonna 2011 YK:ssa hyväksyttiin yksimielisesti yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet (YK:n ohjaavat periaatteet). Ohjaavat periaatteet eivät luoneet valtioille tai yrityksille uusia velvoitteita kansainvälisen oikeuden saralla vaan niissä koottiin yhteen jo olemassa olevia normeja ja parhaita käytäntöjä sekä pyrittiin selkeyttämään yrityksiin kohdistuvia odotuksia. Ohjaavien periaatteiden laatimiseksi ja jalkauttamiseksi tehdyn työn myötä edellytykset kansainvälisen oikeudellisesti sitova asiakirjan laatimiselle ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa ovat nyt otolliset ja huomattavasti paremmat kuin vuosina 1975–1993, jolloin YK:n piirissä neuvoteltiin tuloksetta monikansallisia yrityksiä koskevasta sitovasta ohjeistuksesta, tai vuonna 2004, jolloin YK:n silloinen ihmisoikeuselin, ihmisoikeustoimikunta, ei hyväksynyt monikansallisia yrityksiä koskevia ihmisoikeusnormeja, sillä monista aiemmin kiistanalaisista seikoista

vallitsee nyt yksimielisyys. Ohjaavissa periaatteissa muun muassa määriteltiin valtioiden ensisijainen velvollisuus suojella ihmisoikeuksia ja yritysten valtioiden velvollisuuksia täydentävä, itsenäinen vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia. Lisäksi todettiin, että valtioiden on oman ihmisoikeuksia koskevan suojeluvastuunsa toimeenpanemiseksi harkittava erilaisia toimenpiteitä, mukaan lukien sitova kansallinen ja kansainvälinen sääntely, joiden avulla edistetään ihmisoikeuksia yritystoiminnassa (*smart mix*), ja ryhdyttävä toimenpiteeseen, joiden avulla varmistetaan tehokkaiden korjaavien toimenpiteiden saatavuus yritystoiminnasta aiheutuneiden ihmisoikeusloukkausten uhreille.

YK:n ohjaavien periaatteiden toimeenpanossa on kansainvälisesti tarkasteltaessa huomattavia puutteita, jotka ovat pitkälti johdettavissa ohjaavien periaatteiden kansainvälisoikeudellisesti ei-sitovaan luonteeseen. Toisin kuin lausuntopyyntöön liitettyssä Suomen kannassa todetaan, **Finnwatch katsoo, että oikeudellisesti sitovaan asiakirjaan tähtäävä kansainvälinen prosessi ei vie huomiota pois YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden toimeenpanosta vaan päinvastoin tukee ja täydentää sitä.** Sopimusluonnoksessa muun muassa veloitetaan valtioita varmistamaan kansallisen lainsäädännön keinoin, että yritykset noudattavat ihmisoikeuksia koskevaa asianmukaista huolellisuutta. Tämä on YK:n ohjaavien periaatteiden mukaista.

Kansainvälisen sääntelyn aukkojen tukkiminen ja yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten rankaisemattomuuteen puuttuminen ei ole mahdollista ainoastaan kansallisen tason toimenpiteillä. Finnwatch pitääkin oikean suuntaisina sopimusluonnoksen painotuksia monikansallisesta yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten uhrien oikeussuojan edistämiseksi, yritystoiminnasta aiheutuvien kielteisten ihmisoikeusvaikutusten ennaltaehkäisemiseksi, yritysten oikeudellisen vastuun edistämiseksi sekä valtioiden välisen yhteistyön vahvistamiseksi. Sopimusluonnos vaatii monilta osin kuitenkin tarkennuksia, jotta se saavuttaisi sille asetetut tavoitteet. Alla esitämme muutamia yksityiskohtaisempia huomioita sopimusluonnoksen kohdista, jotka mielestämme vaativat jatkotyöstöä. Listaa ei tule pitää kattavana.

– Sopimusluonnos kattaa voittoa tavoittelevan monikansallisen liiketoiminnan yhteydessä syntyneet ihmisoikeusloukkaukset (*human rights violations in the context of any (for profit) business activities of a transnational character*, art. 3, kohta 1, ks. myös art. 4, kohta 2). Ehdotettu lähestymistapa vaikuttaa kompromissilta kaikki yritykset tai vain monikansalliset yritykset kattavien lähestymistapojen välillä, jotka molemmat ovat olleet aiemmissa keskusteluissa esillä. Ottaen huomioon monikansalliselle yritystoiminnalle ominaiset monimutkaiset yhtiörakenteet määritelmä on kuitenkin tarpeettoman tulkinnanvarainen. Lisäksi se saattaa evätä puhtaasti kansallisessa kontekstissa toimivien yritysten liiketoimintansa yhteydessä

aiheuttamien ihmisoikeusloukkausten uhreilta pääsyn korjaavien toimenpiteiden piiriin, ja jättää sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle yritykset, joiden tarkoitus ei ole ensisijaisesti tai ainoastaan tavoitella voittoa. Myöhemmissä versioissa sopimus tulisikin ulottaa koskemaan kaikkia yrityksiä siten, että valtioille kuuluva ihmisoikeuksia koskeva ensisijainen suojeluvelvoite ei heikkene eikä sitä voida katsoa siirrettävän yrityksille. Kaikkia yrityksiä koskeva sopimus takaisi tasaisen pelikentän kansallisten ja monikansallisten yritysten välillä ja yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusrikkomusten uhrien yhdenmukaisen kohtelun. Se olisi myös yhdenmukainen YK:n ohjaavien periaatteiden kanssa. YK:n ohjaavat periaatteet koskevat kaikkia yrityksiä niiden koosta, toimialasta, toimintaympäristöstä, omistussuhteista tai rakenteesta riippumatta. Ne ohjaavat yrityksiä myös tilanteessa, jossa niiden toimintaympäristön kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien ja kansallisen lainsäädännön suhdetta tulisi tarkentaa myös sopimuksessa. Nyt sopimusluonnoksessa todetaan vain, että se kattaa sekä kansainväliset ihmisoikeudet että kansallisessa lainsäädännössä turvatut oikeudet huomioimatta mahdollisia näiden välisiä ristiriitatilanteita (art. 3, kohta 2).

– Finnwatch pitää tervetulleena sopimusluonnoksen kohtaa, jossa valtioita velvoitetaan varmistamaan kansallisen lainsäädännön kautta, että yritykset noudattavat ihmisoikeuksia koskevaa huolellisuutta. Finnwatch kuitenkin pitää valitettavana sitä, että sopimusluonnoksessa kuvattu asianmukaisuuden huolellisuuden prosessi ei vastaa sisällöltään YK:n ohjaavissa periaatteissa määriteltyä ihmisoikeuksia koskevaa huolellisuusvelvoitetta. Luonnoksessa kuvatussa prosessissa ei esimerkiksi mainita lieventäviä toimenpiteitä ollenkaan. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa monikansallisia yrityksiä eri maissa koskevat velvoitteet eivät ole keskenään yhdenmukaisia. Sopimusluonnoksen myöhemmissä versioissa huolellisuusvelvoitteen määritelmä tulisi yhdenmukaistaa YK:n ohjaavissa periaatteissa annetun määritelmän kanssa yrityksille asetettujen velvoitteiden harmonisoinnin varmistamiseksi. Ohjaavissa periaatteissa määritelty huolellisuusvelvoite tarkoittaa jatkuvaa prosessia jonka mukaisesti yritysten on arvioitava toimintansa ihmisoikeusvaikutukset, ryhdyttävä arvioinnin perusteella ehkäiseviin ja lieventäviin toimenpiteisiin, seurattava toimenpiteiden vaikutusta ja tiedotettava niistä. Prosessin tulee kattaa yrityksen koko arvoketju.

– Finnwatch pitää hyvänä, että sopimusluonnoksessa kiinnitetään huomiota huolellisuusvelvoitteen tehokkaan toimeenpanoon varmistamiseen, mutta suhtautuu epäilevästi valtioiden mahdollisuuteen tehokkaasti valvoa sopimusluonnoksessa laveasti määritellyn huolellisuusvelvoitteen toimeenpanoa. Myös tästä syystä huolellisuusvelvoitteen määritelmän yhdenmukaistaminen YK:n ohjaavien periaatteiden kanssa olisi suotavaa.

– Erityisen valitettavana Finnwatch pitää sitä, että sopimusluonnoksen mukaan valtiot voisivat myöntää pienille ja keskisuurille yrityksille vapautuksen ihmisoikeuksia koskevasta huolellisuusvelvoitteesta. Finnwatchin näkemyksen mukaan huolellisuusvelvoitteen tulisi olla sitova vähintään sellaisille pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka toimivat korkean riskin toimialoilla tai maissa. Kuten edellä on todettu, YK:n ohjaavat periaatteet koskevat kaikkia yrityksiä, ja puhuvat riskipohjaisen lähestymistavan puolesta.

– Finnwatch pitää tervetulleena ihmisoikeuksia koskevan huolellisuusvelvoitteen linkittämistä oikeudelliseen vastuuseen (art. 9, kohta 4). Huolellisuusvelvoitteen suhdetta sopimusluonnoksen artiklassa 10 määriteltyyn oikeudelliseen vastuuseen tulee kuitenkin terävöittää. Esimerkiksi yrityksen, joka pystyy tapauskohtaisesti osoittamaan täyttäneensä ihmisoikeuksia koskevan huolellisuusvelvoitteensa asianmukaisella tavalla, ei pääsääntöisesti tulisi joutua kantamaan oikeudellista vastuuta mahdollisista ihmisoikeusloukkauksista sen globaaleissa toimitusketjuissa.

– Sopimusluonnoksessa valtiot veloitetaan kansallisen lainsäädännön keinoin varmistamaan yritysten oikeudellinen vastuu ihmisoikeusloukkauksista (art. 10). Luonnoksen mukaan oikeudellinen vastuu kattaa paitsi vahingonkorvausoikeudellisen myös rikosoikeudellisen vastuun. Vahingonkorvausvastuun kattavuuden muotoilua tulee luonnoksen myöhemmissä versioissa tarkentaa, sillä luonnoksessa nyt käytettyä määritelmää voidaan pitää epämääräisenä. Luonnoksen mukaan yritys on vahingonkorvausvelvollinen esimerkiksi silloin jos sillä on riittävän läheinen suhde vahingonaiheuttajaan ja jos yrityksen toiminnalla ja vahingolla on vahva ja suora yhteys (*sufficiently close relationship, strong and direct connection*, art. 10, kohta 6). Muotoilu lienee pyrkimys kiertää erillisyyhtiöperiaatetta (*corporate veil*), mutta sen hyötyjä tulee punnita huolellisesti muotoilun mahdollisia epätoivottuja vaikutuksia vastaan, jos yritykset vahingonkorvausvastuun väistämiseksi ryhtyvät välttämään kuvauksen mukaisen suhteen tai yhteyden syntymistä.

– Sopimusluonnoksessa ehdotetut lukuisat toimenpiteet, joiden avulla voidaan puuttua uhrien ja yritysten/vahingonaiheuttajien väliseen resurssien ym. epäsuhtaan ovat tervetulleita. Finnwatch kuitenkin katsoo, että esimerkiksi sopimusluonnoksen käänteistä todistustaakkaa koskevaa kohtaa tulisi vahvistaa siten, että vahingonkorvausvastuun perustuessa tuottamuksellisuuteen todistustaakka olisi aina käänteinen tuottamuksellisuuden osalta. Toisin sanoen, vahingonaiheuttajan eli yrityksen tulisi ensisijaisesti osoittaa noudattaneensa riittävää huolellisuutta sen sijaan, että vahingonkärsijän eli ihmisoikeusloukkauksen uhrin tulisi pystyä osoittamaan, että yritys ei ole noudattanut riittävää huolellisuutta.

– Siihen nähden, että sopimusluonnoksessa yrityksille määritetään oikeudellinen vastuu ihmisoikeusloukkauksista on erikoista, että luonnoksessa yrityksille ei suoraan aseteta ihmisoikeuksia koskevia velvoitteita. Sopimuksen myöhemmissä versiossa yrityksille tulisikin asettaa myös ihmisoikeuksia koskevia velvoitteita kuten velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia niiden koko arvoketjussa. Tämä olisi myös luonnollinen jatkumo YK:n ohjaaville periaatteille.

– Luonnoksen mukaan sopimuksen toimeenpanoa valvoisi kansainvälisistä asiantuntijoista muodostuva komitea. Samankaltaiset asiantuntijakomiteat valvovat myös muiden ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa. Sopimuksen toimeenpanoa valvovalle komitealle ei luonnoksessa ole kuitenkaan annettu valtuuksia käsitellä tapauskohtaisia valituksia, tai ehdoteta minkään muunkaanlaista mekanismia yksittäisten tapausten käsittelemiseksi. Tämä on valitettavaa, ja vaatii huomiota. Ennakkotapausten kautta luotava oikeuskäytäntö on keskeinen keino kehittää ja edistää sopimuksen tulkintaa ja toimeenpanoa.

SUOMEN KANNASTA

Valtioiden ensisijainen tehtävä on suojella ihmisiä kolmansien osapuolten, mukaan lukien yritykset, ihmisoikeusloukkauksilta. YK:n ohjaavien periaatteiden mukaan tämä edellyttää erilaisia toimenpiteitä, mukaan lukien kansainvälinen ja kansallinen sitova sääntely. Vaikka Suomi hyväksyikin ohjaavien toimenpiteiden kansallista toimeenpanoa koskevan toimeenpanosuunnitelman ensimmäisten valtioiden joukossa, ei Suomen nykyinen hallitus ole sitoutunut toimeenpanosuunnitelmaan eikä Suomen toimenpiteitä yritysten ihmisoikeusvastuun edistämiseksi voida pitää kunnianhimoisena.

Useissa muissa maissa sen sijaan on lähdetty toimeenpanemaan YK:n ohjaavia periaatteita kunnianhimoisesti ja säädetty erittäin tervetulleita yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia kansallisia lakeja, jotka paikkaavat nykyisen kansainvälisen sääntelyn aukkoja. Jotta monikansallisia yrityksiä koskevat velvoitteet olisivat keskenään yhteneväisiä tarvitaan pitkällä aikavälillä myös kansainvälistä sääntelyä. YK-pohjainen kansainvälinen sopimus vastaa tähän pitkän tähtäimen tarpeeseen tasaisen yritystoimintakentän luomisesta.

Finnwatchin näkymyksen mukaan tarvetta aikalisälle Ecuadorin esittämän sopimusluonnoksen käsittelemiseksi ei ole, sillä ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpano ja neuvottelut kansainvälisestä oikeudellisesti sitovasta asiakirjasta voivat olla toisiaan tukevia prosesseja. Kansainvälisen sääntelyn aukkojen tukkiminen ja yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten uhrien oikeussuojan parantaminen joka tapauksessa edellyttävät paitsi kansallisen myös

kansainvälisen tason sääntelyä ja valtioiden välistä yhteistyötä, jota voidaan edistää vain kansainvälisillä sopimuksilla.

Finnwatchin näkemyksen mukaan Ecuadorin sopimusluonnos puutteistaan, joista joitakin on käsitelty yllä, huolimatta tuo konkretiaa sopimusneuvotteluihin. Toisin kuin Suomen kannassa esitetään, syksyllä 2017 esitettyjen keskeisten elementtien ja nyt käsiteltävänä olevan sopimusluonnoksen väliset erot omalta osaltaan osoittavat, että sopimusluonnosta laadittaessa prosessin aikana saatua palautetta on pyritty sitä laadittaessa ottamaan huomioon.

Finnwatchin mielestä on tärkeää, että Suomi ja EU osallistuvat tulevan hallitustenvälisen työryhmän istuntoon yhteistyöhaluisesti ja keskittyen sopimusluonnoksen jatkotyöstämiseen rakentavassa hengessä.