

LAUSUNTO YRITYSVASTUULAKIA KOSKEVASTA OIKEUDELLISESTA SELVITYKSESTÄ

Kaupan liitto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja toteaa seuraavaa.

Yleisiä huomioita yritysvastuun sääntelystä

Kaupan liitto ja sen jäsenet ovat keskittyneet edistämään yritysvastuuta omassa toiminnassaan. Kaupan liitto suhtautuu myönteisesti siihen, että asianmukaisen huolellisuuden velvoite tulisi säännellyksi EU:n tasolla.

Eurooppalaista sääntelyä pidetään asianmukaisena ja ensisijaisena vaihtoehtona. Kansallinen lainsäädäntö voi osoittautua yritysvastuun tavoitteisiin nähden tehottomaksi, koska suomalaisten vaatimusten täytäntöönpano saattaa ulkomaisten yritysten kohdalla olla haastavaa. Samalla lainsäädännön pirstaloitumisesta seuraa, että useammassa maissa operoiva yritys joutuu noudattamaan toisistaan poikkeavia vaatimuksia, mikä kasvattaa hallinnollisia kustannuksia ja heikentää suomalaisten yritysten kilpailuedellytyksiä. EU-tason lainsäädäntö kohtelee markkinatoimijoita tasapuolisesti ja edistää yhteisen pelikentän syntymistä.

Yritysvastuun edistäminen on globaali haaste, joka edellyttää ensisijaisesti globaaleja ratkaisuja. YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet (UNGP) sekä OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille antavat edelleen vahvan pohjan kansainväliselle yritysvastuutyölle, mitä myös selvityksessä sivutaan. Myös EU-tasolla on annettu runsaasti etenkin sektorikohtaista lainsäädäntöä, joka suoraan tai epäsuorasti raamittaa yritysvastuuta jo nykyään.

Kaupan liitto kannattaa yleislainsäädäntöä asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta. Kuten selvityksessä todetaan, asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen toteutus vaihtelee yritys-, toimiala-, tuote- ja aluekohtaisesti ja pohjautuu riskiperusteiseen arviointiin. Perustamalla lainsäädäntö ja sen osana asianmukainen huolellisuusvelvoite UNGP:n mukaiseen toimintaan mahdollistetaan yrityksille riittävä liikkumavara sekä huolellisuusvelvoitteen että mahdollisten raportointivelvoitteiden täyttämisessä.

Yritysvastuussa ja sen toteuttamisessa keskeinen tekijä on ihmisoikeuksien turvaaminen ja ympäristöstä huolehtiminen sekä jokseenkin jäsentymätön hyvän hallinnon edellytys. Selvityksessä olisi pitänyt tarkemmin punnita,

missä määrin eri elementtien toteuttamista on tarpeen jouduttaa pakottavalla sääntelyllä.

Yritysvastuulaki on lähtenyt liikkeelle ihmisoikeuksia koskevasta huolellisuusveloitteesta ja UNGP:n pohjalta. Ympäristöön liittyvän huolellisuusveloitteen mukaan ottaminen lainsäädäntöön tekee aiheesta merkittävästi monimutkaisempaa ja se pitää suhteuttaa laajaan jo olemassa olevaan lainsäädäntöön. Ympäristökysymysten jättämistä lainsäädännön ulkopuolelle tulisi harkita ainakin ensivaiheessa.

Eurooppalaisen ja kansallisen sääntelyn vaikuttavuus ja tehokkuus

Koska EU on merkittävä taloudellinen ja poliittinen toimija kansainvälisillä areenoilla, sillä on mahdollisuus vaikuttaa myös kolmansiin maihin ja niissä toimiviin yrityksiin. Suomella yksin ei vastaavaa asemaa ja voimavaroja ole, ja toisin kuin selvityksessä väitetään, yhteen valtioon sijoittautunutta (emo)yhtiötä säätelemällä voidaan lainsäädännön vaikutus ulottaa kansallisvaltion rajojen ulkopuolelle vain heikosti. Selvityksessä olisi pitänyt käsitellä tätä kysymystä selvästi laajemmin.

Kaikkia kansainvälisen kaupan haasteita ei ole mahdollista ratkaista EU:n sisämarkkinasääntelyllä, saati kansallisella sääntelyllä. Siksi EU:n ja Suomen tulee olla edistämässä sellaisia kauppasopimuksia ja kansainvälisen kaupan sääntöjä, joissa yhteisistä pelisäännöistä sovitaan myös rajat ylittävän kaupan tilanteissa. Tähän yritysvastuun edistämisen ulottuvuuteen selvityksessä ei kiinnitetty lainkaan huomiota.

Selvityksessä todetaan virheellisesti, että EU-tason sääntelyn valmistelu saatetaan aloittaa, vaikka oikeudellisista asioista vastaava komissaari Reynders kertoi jo huhtikuussa 2020, että yritysvastuun sääntely sisältyy komission vuoden 2021 työohjelmaan. Komission on tarkoitus käynnistää julkinen kuuleminen aiheesta vielä neljännen vuosineljänneksen aikana.

Ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskeva asianmukainen huolellisuus

Kuten selvityksessä todetaan, asianmukainen huolellisuus on riskiperusteista ja tilannekohtaista, minkä vuoksi huolelliselta toimijalta edellytettävät toimenpiteet voivat vaihdella. Huolellisuus ei velvoita määrätyn lopputuloksen saavuttamiseen eikä toimintaan liittyvien riskien realisoituminen automaattisesti tarkoita, että huolellisuutta olisi laiminlyöty.

Koska asianmukaisen huolellisuuden kynnys vaihtelee tilanteesta riippuen, erityistä huomiota pitäisi kiinnittää siihen, millä kriteereillä yritykset ja ulkopuoliset tahot arvioivat toiminnan huolellisuutta. Yrityksen täytyy voida

luottaa siihen, että tietyllä tavalla toimimalla se täyttää asetetut vaatimukset. Toisin sanoen asianmukaisen huolellisuuden velvoite on määriteltävä niin, että yritys kykenee itse arvioimaan, noudattaako se lakia.

Toiminnan huolellisuuden itsearviointi edellyttää riittävää viranomaisohjeistusta. Ohjauksella on mahdollista avata riittävän huolellisuuden tasoa, mutta yksityiskohtaista toimenpidelistoja tulee kuitenkin välttää, jotta toimenpiteet kohdistuvat yrityksen toiminnan kannalta olennaisiin ihmisoikeusvaikutuksiin.

Kaupan liitto on yhtä mieltä selvityksen kanssa siitä, että toiminnan huolellisuudesta raportointi edellyttää yrityksiltä resursseja ja raportointivelvoitteen osalta tulisi harkittavaksi rajatumpi soveltamisala kuin muun huolellisuuden velvoitteen osalta. Raportointivelvoitteen ei tulisi olla kytköksissä yrityksen kokoon vaan sen toiminnan riskipitoisuuteen. Koska samalla raporttien vertailukelpoisuus on tärkeää, mahdollisen raportoinnin laadun ja vertailukelpoisuuden parantamiseen voitaisiin pyrkiä raportoinnin sisältöä selventävää ohjeistusta antamalla.

Määritelmien osalta pitäisi pysyttäytyä vakiintuneissa, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvissä määritelmissä. Mahdolliset lisämääritelmät olisivat omiaan tekemään sääntelystä entistä vaikeammin seurattavaa yrityksille, erityisesti mikäli nämä operoivat Suomen ohella muissa EU:n jäsenmaissa tai ulkopuolisissa maissa. Avoimeksi jää, onko tarkoituksenmukaista erottaa vakavat loukkaukset ja näiden ehkäisy omaksi kokonaisuudekseen. Tämän arvioimiseksi selvitys ei tarjoa riittävästi tietoa.

Lainsäädännön tulisi olla soveltamisalaltaan yleinen ja samanaikaisesti riittävän joustavaa, jotta toimialojen eroavaisuudet voidaan ottaa huomioon. Ihmisoikeusvaikutusten arviointia ja toteutumisen seurantaa ei voi tehdä toisen yrityksen puolesta, eikä ole järkevää olettaa, että ihmisoikeuksien kunnioittaminen kuuluu vain joillekin yrityksille. Huolellisuusvelvoitteen ja mahdollisten raportointivelvoitteiden asettamisessa tulee noudattaa UNGP:n ajatusta yrityksen toiminnasta seuraavien riskien tunnistamisesta ja niiden mukaan toimimisesta, jolloin se tarjoaa riittävän liikkumavaran eri sektoreilla ja toimintaympäristöissä. Yritykselle asetetuista odotuksista tulisi kertoa riittävän selkeästi riippumatta sääntelyn toteutustavasta.

Huolellisuusvelvollisuuden ulottuvuus arvoketjuissa tulee määritellä kohtuulliseksi, eli mihin yrityksen on kohtuudella mahdollisuus vaikuttaa, YK:n ohjaavien periaatteiden ajatuksen mukaisesti. Velvollisuuden kategorinen ulottaminen yritysten alihankinta- ja toimitusketjuihin on erittäin

raskas toimenpide, ja kuten selvityksessä todetaan, yrityksen voi olla kohtuuttoman hankalaa noudattaa asianmukaista huolellisuutta kaikkialla toimitusketjuissaan.

Yritykset voivat usein joustavasti hyödyntää omalla toimialallaan toimitusketjujen seurantaan kehitettyjä työkaluja kuten erilaisia sertifikaatteja, joiden käyttö perustuu vapaaehtoisuuteen. Näin ollen vastuun laajentamiseen lainsäädäntöteitse tulee suhtautua suurella varauksella.

Yritysten ohjeistaminen, valvonta ja sanktiot

Monet yritykset voivat tarvita tukea lakisääteisen huolellisuusveloitteen noudattamisessa varsinkin alkuvaiheessa. Tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi pitää määritellä olemassa oleva viranomaistaho, joka huolehtii tehtävästä mm. antamalla suosituksia ja neuvontaa esimerkiksi toimialakohtaisesti tai yhteiskunnallisesti erityisen merkittävässä tapauksissa. Riittävän huolellisuuden arvioinnin tilannesidonnaisuuden vuoksi yrityksille tulee tarjota ohjausta, jotta ne voivat arvioida, noudattavatko lakia.

Selvityksessä on harhaanjohtavasti käsitelty yrityksen mahdollista vahingonkorvausvastuuta asianmukaisen huolellisuuden laiminlyönnistä otsikon sanktiot alla, vaikka oikeudellisesti vahingonkorvaus täytyy erottaa sanktiosta, jolla vakiintuneesti tarkoitetaan hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Niin vahingonkorvauksen kuin hallinnollisten ja rikosoikeudellisten sanktioiden osalta Kaupan liitto toteaa, että niiden käytön tulisi rajautua tiukasti yrityksen määräysvallan piirissä tehtyihin toimiin tai laiminlyönteihin, ei alihankinta- tai toimitusketjuissa ilmeneviin seikkoihin, joiden seurantaan yrityksellä on vain rajatut mahdollisuudet.

Käännettyä todistustaakka vahingonkorvausasioissa ei voida pitää kohtuullisena yritysten kannalta, kun kyse on yksinomaan huolellisuusveloitteen laiminlyönnistä. Alihankintaketjuihin liittyvien seikkojen kohdalla puuttuvan syy-yhteyden osoittaminen olisi yritykselle usein lähes mahdotonta, jos yksinkertainen väite riittäisi luomaan oletuksen vahingonkorvausvastuusta.

Rikosoikeudellisten sanktioiden tulisi perustua nimenomaiseen ja tarkkarajaiseen laissa kielletyksi tai rangaistavaksi säädettyyn tekoon tai laiminlyöntiin, mihin myös selvityksessä on viitattu.

24.9.2020

Pelkästään asianmukaisen huolellisuuden veloitteen tai siihen liittyvän raportointiveloitteen rikkomiseen, jotka jäävät väistämättä hyvin tulkinnanvaraisiksi, ei pitäisi liittää rikosoikeudellista sanktiota edes silloin, kun kyse on tahalliseksi arvioidusta teosta tai laiminlyönnistä. Tällöin kyseeseen tulevat lähinnä hallinnolliset sanktiot, joiden määräämisperusteiden tulisi olla tarkasti ja yksiselitteisesti määriteltyjä ja mahdollistaa omaehtoinen toimintatapojen korjaaminen kehotuksesta ennen sanktion määräämistä.

Asian jatkokäsittelyssä huomioitavat seikat

Kun tarkastellaan kaikkia asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä kokonaisuutena, käy ilmeiseksi, että sääntelytapaa olennaisempaa on paremman sääntelyn periaatteiden noudattaminen missä tahansa yritys vastuun sääntelyyn tähtäävässä prosessissa.

Mikäli kansallisen lainsäädäntöhankkeen valmistelua päätetään edistää, vaikutusarvioinnissa tulisi edellä kuvatuista syistä kiinnittää erityistä huomiota kahteen osakokonaisuuteen: 1) kansallisten ratkaisujen vaikuttavuus ja tehokkuus ja miten ne vertautuvat EU-tason vastaaviin ratkaisuihin; sekä 2) kansallisten ratkaisujen aiheuttama hallinnollinen taakka ja vaikutus kilpailukykyyn suhteessa muihin EU-maihin verrattuna tilanteeseen, jossa ratkaisut tehdään EU-tasolla. Yksi selvityksen puute on myös, ettei se arvioi, miten muita EU-maita suurempi sääntelytaakka vaikuttaisi Suomessa toimivien yritysten halukkuuteen laajentua kolmansiin maihin tai ulkomaisten yritysten halukkuuteen asettautua Suomeen.

Kauppan liitto toteaa lopuksi, että kansallisen sääntelyhankkeen eteenpäin vieminen ei tässä vaiheessa ole perusteltua, vaan rajalliset resurssit tulisi käyttää komission suunnitteleman EU-lainsäädännön valmistelun seurantaan ja siihen vaikuttamiseen.

Kunnioitavasti

KAUPAN LIITTO

Mari Kiviniemi
toimitusjohtaja