

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2022:24

Arviomuistio asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta

Kansallisen yritysvastuulain arviointia



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:24

Arviomuistio asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta Kansallisen yritysvastuulain arviointia

Linda Piirto ja Sami Teräväinen

Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-642-0

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Arviomuistio asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta Kansallisen yritysvastuulain arviointia

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:24		Teema	Yritykset
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Linda Piirto, Sami Teräväinen		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	157

Tiivistelmä

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on tavoite tehdä Suomesta yhteiskuntavastuun edelläkävijämaa. Hallitusohjelma sisältää kirjauksen selvityksen tekemisestä, jonka tavoitteena on yritysvastuulain säätäminen. Yritysvastuuta koskevassa lainsäädännössä säädettäisiin yrityksiä koskevasta asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta yritysten toiminnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön laatima arviomuistio kartoittaa, millainen suomalaisia yrityksiä koskevan asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sisältö voisi olla kansallisessa lainsäädännössä. Arviomuistiossa arvioidaan tarkemmin, millaisia lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja velvoitteen toteuttamiseksi olisi, mitkä olisivat velvoitteen vaikutukset ihmisoikeuksiin, ympäristöön sekä yrityksiin ja millaiset edellytykset lainsäädännön toteuttamiseksi olisi. Arviomuistio syventää Ernst & Young Oy:n ministeriölle laatimassa oikeudellisessa selvityksessä aloitettua työtä.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevassa lainsäädännössä voitaisiin säätää yrityksiltä edellytettävistä toimenpiteistä, jotka tähtäävät yrityksen toiminnasta aiheutuvien haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamiseen, ehkäisemiseen, lieventämiseen ja korjaamiseen sekä yritysten toteuttamien toimenpiteiden seurantaan.

Lainsäädännössä velvoite olisi mahdollista toteuttaa monella eri tapaa. Yrityksiltä voidaan edellyttää erilaisten yksityiskohtaisten toimenpiteiden suorittamista. Lain soveltamisalaa voidaan rajata esimerkiksi yritysten kokoluokan tai toimialan perusteella. Myös velvoitteen ulottuvuutta toimitusketjussa voidaan vaihdella sen mukaan, koskisiko se vain yrityksen määräysvallassa olevia yrityksiä tai kuuluisiko siihen myös yritysten toimitusketjut.

Velvoite aiheuttaisi yrityksille kustannuksia ja se voi heikentää kotimaisten yritysten kilpailukykyä suhteessa kilpailijamaiden yrityksiin, jos velvoite toteutettaisiin yksin kansallisena sääntelynä. Velvoitteen myönteisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten toteutumiseen liittyy käytettävissä olevan tutkimustiedon puuttuessa epävarmuuksia.

Kevyempi asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sääntely olisi oikeudellisesti yksinkertaisempi toteuttaa, mutta sääntelyn hyödyt voivat jäädä ohuiksi suhteessa sääntelytaakkaan. Tiukemmin yrityksiä sääntelevään velvoitteeseen liittyisi huomattavia jatkoarviointia vaativia kysymyksiä.

Asiasanat	Ihmisoikeudet; ympäristö; yritysvastuu; yhteiskuntavastuu; yritykset; sääntely		
ISBN PDF	978-952-327-642-0	ISSN PDF	1797-3562
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-xxx-xxx-x		

Bedömningspromemoria om skyldigheten att iaktta tillbörlig aktsamhet – Bedömning av den nationella lagen om företagsansvar

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:24	Tema	Företag
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Linda Piirto, Sami Teräviäinen	
Språk	Finska	Sidantal 157

Referat

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin ingår målet att Finland ska bli ett föregångarland inom samhällsansvar. I regeringsprogrammet står det också att det ska tas fram en utredning med målet att stifta en lag om företagsansvar. Bestämmelserna om företagsansvar ska gälla skyldigheten för företag att iaktta tillbörlig aktsamhet i sin verksamhet.

Arbets- och näringsministeriets bedömningspromemoria innehåller en kartläggning av hur skyldigheten för finländska företag att iaktta tillbörlig aktsamhet ska kunna se ut i den nationella lagstiftningen. Kartläggningen bedömer närmare vilka lagstiftningsalternativ det finns för att fullgöra skyldigheten, vilka konsekvenser skyldigheten har för de mänskliga rättigheterna, miljön och företagen och vilka förutsättningar det finns för att sätta lagstiftningen i kraft. Promemorian fördjupar Ernst & Young Oys juridiska utredning till ministeriet.

Bestämmelserna om skyldigheten att iaktta tillbörlig aktsamhet ska kunna gälla åtgärder som företagen förutsätts vidta för att identifiera, förebygga, lindra och avhjälpa de skadliga konsekvenser för de mänskliga rättigheterna och miljön som följer av företagens verksamhet samt att följa upp utfallet av åtgärderna.

I lagstiftningen finns det flera olika sätt att fullgöra skyldigheten. Av företag kan det krävas att de vidtar olika detaljerade åtgärder. Lagens tillämpningsområde kan begränsas till exempel enligt företagets storlek eller bransch. Även omfattningen av skyldigheten i leveranskedjan kan variera beroende på om den gäller endast företag som företaget kontrollerar eller om den också gäller företagets leveranskedjor.

Skyldigheten orsakar företagen kostnader och kan försämra företagets konkurrenskraft i förhållande till konkurrenterna i andra länder om skyldigheten enbart regleras nationellt. På grund av brist på forskningsdata är skyldighetens positiva konsekvenser för de mänskliga rättigheterna och miljön osäkra.

En lättare reglering av skyldigheten att iaktta tillbörlig aktsamhet är juridiskt enklare, men regleringens fördelar kan vara obetydliga jämfört med regleringsbördan. Att utfärda bestämmelser om en skyldighet som reglerar företagen strängare har stora öppna frågor som kräver fortsatt bedömning.

Nyckelord mänskliga rättigheter, miljö, företagsansvar, samhällsansvar, företag, reglering

ISBN PDF 978-952-327-642-0 **ISSN PDF** 1797-3562

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-642-0>

Memorandum on the due diligence obligation – Review of the national corporate social responsibility act

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:24	Subject	Enterprises
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Linda Piirto, Sami Teräväinen	
Language	Pages	157

Abstract

The Government Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government includes the aim to make Finland a leading country in social responsibility. The Government Programme includes an entry on preparation of a report with the purpose to enact a law on corporate social responsibility. The legislation on corporate social responsibility would lay down provisions on companies' due diligence obligation with regard to their business operations.

A memorandum prepared by the Ministry of Economic Affairs and Employment investigates the possible content of due diligence obligation in national legislation, which would apply to Finnish companies. The memorandum assesses in more detail the legislative options for meeting the obligation; the effect of the obligation on human rights, the environment and companies; and the conditions for implementing the legislation. The memorandum expands on the judicial analysis prepared for the Ministry by Ernst & Young Oy.

The due diligence legislation could lay down provisions on the measures required of companies to identify, prevent, mitigate and remedy the adverse effects to human rights and the environment caused by the companies' operations and to monitor the measures implemented by them.

The legislation would provide for many different ways to meet the obligation. Companies may be required to carry out various detailed measures. The scope of application of the act may be narrowed, for example, based on the company's size or sector. Extending the scope of the act to supply chain may also vary depending on whether the obligation would only apply to enterprises controlled by the company or whether it would also include the companies' supply chains.

The obligation would incur costs for companies and it could undermine the competitiveness of domestic companies in relation to companies in competitor countries if the obligation were implemented as national regulation alone. In the absence of available research data, it is also uncertain whether the obligation would result in positive impacts for human rights and the environment.

Lighter regulation of due diligence would be easier to implement legally, but the benefits of such regulation may be limited in relation to the regulatory burden. Regulation that imposed stricter due diligence obligation on companies would involve significant questions requiring further assessment.

Keywords Human rights; environment; corporate responsibility; social responsibility; companies; regulation

ISBN PDF 978-952-327-642-0

ISSN PDF 1797-3562

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-642-0>

Sisältö

1	Taustaksi	9
2	Arviomuistion tavoitteet	11
3	Asianmukaista huolellisuutta koskevan sääntelytarpeen kartoittaminen	16
3.1	Esikysymyksenä terminologia: yrityksen arvoketju vai toimitusketju.....	16
3.2	Miksi kansallista sääntelyä harkitaan?.....	17
3.2.1	Ihmisoikeus- ja ympäristötilanne maailmalla.....	17
3.2.2	YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet	18
3.2.3	Millainen tilanne Suomessa on yritysten ihmisoikeus- ja ympäristösuorituksen suhteen?..	21
3.3	Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen tavoitteet.....	23
3.4	Ihmisoikeudet ja ympäristö sääntelyn turvaamiskohteina	24
3.5	Suhde muuhun lainsäädäntöön.....	27
3.6	Sääntelyn rajat ylittävä luonne	29
4	Asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvä EU-sääntely	32
4.1	Yritysten kestävyyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskeva direktiiviehdotus ..	32
4.1.1	Ehdotuksen tavoitteet	32
4.1.2	Keskeinen sisältö	32
4.2	Kestävyysraportointi	41
4.3	Muu asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvä EU-sääntely.....	42
5	Muissa valtioissa käyttöön otettuja lainsäädännöllisiä keinoja	45
5.1	Ranskan laki asianmukaisesta huolellisuudesta	45
5.2	Saksan laki asianmukaisesta huolellisuudesta.....	46
5.3	Norjan laki asianmukaisesta huolellisuudesta.....	51
5.4	Hollannin asianmukaisen huolellisuuden sääntely.....	54
6	Sääntelyn rakenne	55
6.1	Lähtökohdat	55
6.2	Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sisältö	56
6.2.1	Haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten määrittäminen	56
6.2.2	Avoin vai yksityiskohtainen velvoite.....	58
6.2.3	Vaikutusten tunnistaminen	60

6.2.4	Haitallisten vaikutusten ehkäisy	61
6.2.5	Raportointi- tai selvitysvelvollisuus	62
6.2.6	Soveltamisala	64
6.2.7	Sidosryhmien kuuleminen	67
6.2.8	Valvonta	68
6.2.9	Korjaavat toimenpiteet	70
6.3	Johtopäätökset muistiossa arvioitavan kansallisen sääntelyn reunaehdoista	74
6.4	Mahdollisten sääntelytapojen hahmottelu	75
7	Sääntelyvaihtoehtojen arviointia	76
7.1	Mahdolliset sääntelyvaihtoehdot	76
7.1.1	Veloitteen sisällön vaihtoehtoja	76
7.1.2	Veloitteen soveltamisalan vaihtoehtoja	78
7.1.3	Seuraamusjärjestelmän vaihtoehtoja	80
7.2	Yritysrakenne Suomessa	82
7.2.1	Yritysten lukumäärä ja toimialat	82
7.2.2	Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla	85
7.2.3	Tytäryhtiöiden ulkomaalaisomistus Suomessa	85
7.2.4	Suomalaiset ulkomaankauppaa käyvien tuonti- ja vientiyritysten määrä	86
7.3	Vaikutusten alustavaa arviointia	87
7.3.1	Vaikutustenarviointi osana asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sääntelyä	87
7.3.2	Havaintoja ihmisoikeusvaikutuksista	88
7.3.3	Havaintoja ympäristövaikutuksista	93
7.3.4	Havaintoja yritysvaikutuksista	95
7.3.5	Havaintoja vaikutuksista kuluttajiin	112
7.3.6	Havaintoja vaikutuksista viranomaisten toimintaan	112
7.4	Toimivan sääntelymallin hahmottelua	113
7.4.1	Valinta avoimen tai yksityiskohtaisen sääntelyn välillä	113
7.4.2	Asianmukaisen toiminnan tason määrittäminen	114
7.4.3	Mahdollisia lakiin kirjattavia keinoja asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiseksi	115
7.4.4	Sovellettavat ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset	117
7.4.5	Sääntelyn ulottuvuus toimitusketjussa	119
7.4.6	Soveltaminen eri kokoihin yrityksiin	120
7.4.7	Huolellisuuden toteuttamisen seurantaan liittyvät veloitteet	121
7.4.8	Viranomaisvalvonta	124
7.4.9	Hallinnolliset sanktiot tehostekeinona	124
7.4.10	Rikosoikeudellinen vastuu	127
7.4.11	Vahingonkorvaus	127
7.5	Yhteenveto	130
7.5.1	Keskeiset havainnot	130
7.5.2	Kevyt sääntely – suunniteltu huolellisuusveloite	133
7.5.3	Keskitasen sääntely – yksityiskohtainen huolellisuusveloite	134
7.5.4	Raskas sääntely – sanktioitu huolellisuusveloite	135

8 Johtopäätökset	136
8.1 Mihin kansallisella sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa?	136
8.2 Kansallisen sääntelyn suhde EU-lainsäädäntöön.....	138
8.3 Keskeiset tarkempaa arviointia vaativat asiat.....	140
8.4 Muuta lainvalmistelussa huomioitavaa	142
9 Mahdolliset jatkotoimet	145
Liite 1. Mahdolliset suojeltavat oikeushyvät	148
Lähteet	152

1 Taustaksi

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on tavoite tehdä Suomesta yhteiskuntavastuun edelläkävijämaa. Hallitusohjelma sisältää kirjauksen selvityksen tekemisestä, jonka tavoitteena on yritys vastuulain säätäminen.

Tässä työ- ja elinkeinoministeriön virkamiestyönä valmistelemissa arviomuistiossa tarkastellaan, millainen suomalaisia yrityksiä koskevan asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sisältö voisi olla kansallisessa lainsäädännössä. Muistiossa arvioidaan, millaisia lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja velvoitteen toteuttamiseksi olisi, mitkä olisivat velvoitteen vaikutukset ihmisoikeuksiin, ympäristöön sekä yrityksiin ja millaiset edellytykset lainsäädännön toteuttamiseksi olisi. Arviomuistio syventää Ernst & Young Oy:n työ- ja elinkeinoministeriölle kesällä 2020 laatimassa oikeudellisessa selvityksessä aloitettua työtä.¹

Oikeudellisen selvityksen mukaan yritystoimintaa kohdistuu jo nykyisellään erilaisia huolellisuuden velvoitteita, joilla yrityksiä veloitetaan arvioimaan ja ehkäisemään niiden toimintaan liittyviä riskejä. Yrityksille asetettavan ympäristöä ja ihmisoikeuksia koskevan huolellisuuden velvoitteen säätäminen olisi kansallisen oikeusjärjestelmän puitteissa mahdollista. Lainsäädäntöön liittyy kuitenkin useita harkittavia kysymyksiä.

Oikeudellisen selvityksen julkaisemisen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö järjesti kirjallisen lausuntokierroksen selvityksen sisällöstä.² Lausuntokierrokseen osallistuneet esittivät huomioita selvityksestä ja pyysivät tarkennuksia selvityksen huomioihin liittyen. Arviomuistiossa tarkennetaan mahdollisia lainsäädäntömalleja ja arvioidaan niitä oikeudellista selvitystä syvällisemmin. Lisäksi muistiossa käsitellään yritys vastuusääntelyssä tapahtuneita muutoksia Euroopan unionissa sekä Ranskassa, Saksassa, Norjassa ja Hollannissa.

1 Ernst & Young Oy: Helminen Sakari & al. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020): Oikeudellinen selvitys yritys vastuulaista, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-560-7>. Haettu 24.11.2021.

2 Lausuntopalvelu: Oikeudellinen selvitys yritys vastuulaista (VN/16185/2020), <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalid=2e845697-d3c6-4154-af2a-ed371cafa1ce>. Haettu 7.12.2021.

Arviomuistion valmistelun tukena on toiminut sidosryhmien edustajista koostuva taustaryhmä.³ Taustaryhmän toimikausi oli 15.2.2021–1.2.2022. Taustaryhmän puheenjohtajana toimi kaupallinen neuvos Kent Wilska ulkoministeriöstä ja varapuheenjohtajana toimi hallitusneuvos Liisa Huhtala työ- ja elinkeinoministeriöstä. Taustaryhmän jäseniä olivat kansainvälisten asioiden asiantuntija Pia Björkbacka, Suomen ammattiliittojen keskusliitto SAK, toiminnanjohtaja Sonja Finér, Finnwatch ry, yhteiskuntasuhteiden päällikkö Elena Gorschkow, STTK ry, lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhainen, oikeusministeriö, tohtorikoulutettava Johanna Järvelä, Hanken, johtava asiantuntija Timo Kaisanlahti, työ- ja elinkeinoministeriö, asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry, ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, lainsäädäntöneuvos Tia Laine-Ylijoki-Laakso, ympäristöministeriö, hallituksen varapuheenjohtaja Tytti Nahi, Fingo ry, erityisasiantuntija Linda Piirto, työ- ja elinkeinoministeriö, hallitussihteeri Sami Teräväinen, työ- ja elinkeinoministeriö, johtaja Simo Tiainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, johtava asiantuntija Anu Tuovinen, Akava ry, lakimies Antti Turunen, Keskuskauppakamari sekä asiantuntija Hannu Ylänen, Elinkeinoelämän keskusliitto.

Taustaryhmä kokoontui kautensa aikana kahdeksan kertaa, 10.3., 27.4., 24.5., 8.6., 13.9., 11.10., 2.12.2021 ja 26.1.2022. Kokoukset järjestettiin koronapandemian vuoksi virtuaalisesti. Kevätkaudella 2021 taustaryhmässä keskusteltiin arviomuistioon liittyvän valmistelun tavoitteista. Syyskaudella taustaryhmälle toimitettiin arviomuistion luonnokset, joita oli mahdollista kommentoida kokousten ohella myös kirjallisesti. Ennen 26.1.2022 kokousta taustaryhmälle toimitettiin kommentoitavaksi arviomuistion johtopäätökset sekä ehdotukset mahdollisiksi jatkotoimenpiteiksi. Arviomuistion näkemykset ovat kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön.

Kun valmistelutyö alkoi, arviomuistiossa oli tarkoitus tarkastella sekä kansallista että EU-tason yritys vastuusääntelyä. Tiedossa oli, että Euroopan komissio valmistelee aloitetta yritysten kestävästä hallinnointitapaa koskeväksi sääntelyksi. Komission aloitteen julkistaminen kuitenkin viivästyi kolmeen otteeseen, ensin kesällä, sitten syksyllä ja myöhemmin loppuvuonna 2021. Lopulta komissio julkaisi ehdotuksensa yritysten kestävyyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskeväksi direktiiviksi 23.2.2022. Ehdotus sisältää yrityksille asetettavan asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen, joka koskee ihmisoikeuksia ja ympäristöä. Koska komission ehdotus julkaistiin vasta arviomuistion valmistelulle käytettävissä olleen ajan viime hetkillä, ehdotuksen sisältö on voitu ottaa muistiossa vain rajatusti huomioon.

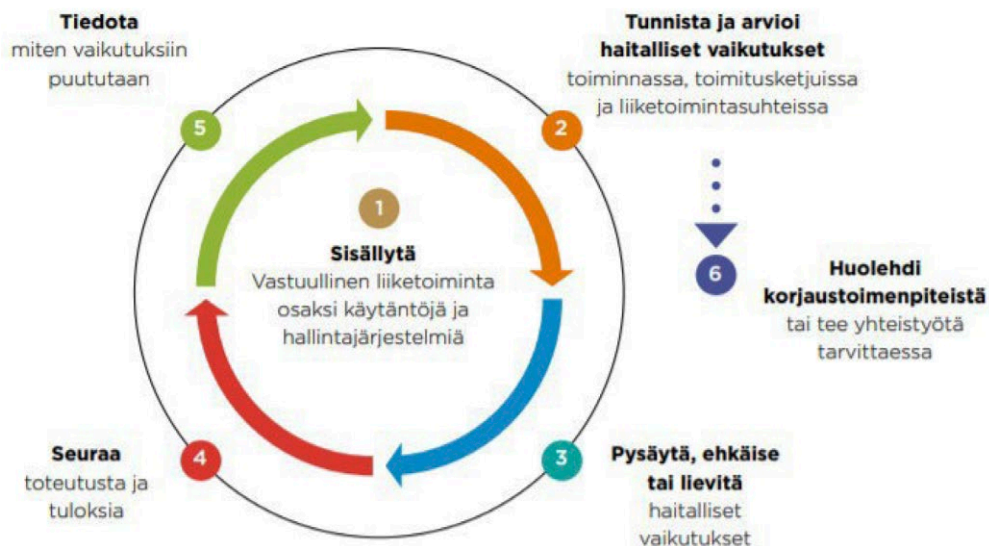
³ Työ- ja elinkeinoministeriö: TEM asettaa taustaryhmän tukemaan valmistelua vastuullisen liiketoiminnan sääntelystä (9.12.2020), <https://tem.fi/-/tem-asettaa-taustaryhman-tukemaan-valmistelua-vastuullisen-liiketoiminnan-saantelysta>. Haettu 27.1.2022.

2 Arviomuiston tavoitteet

Yritysvastuuta koskevassa lainsäädännössä säädettäisiin ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevasta asianmukaisen huolellisuuden veloitteesta yritysten toiminnassa.

Asianmukaisella huolellisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä prosessia, jolla 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. Lainsäädännössä säädettäisiin tarkemmin sanotun prosessin sisällöstä ja yrityksiltä edellytettävistä toimenpiteistä.

Kuvio 1. Asianmukaisen huolellisuuden prosessi ja sitä tukevat toimenpiteet (lähde: työ- ja elinkeinoministeriö (2019); OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan).



Haitallisella vaikutuksella tarkoitetaan ihmisoikeuksien osalta sitä, että tietty toimi tai toimimattomuus poistaa tai heikentää henkilön kyvyn nauttia oikeuksistaan⁴. Haittavaikutus ympäristölle puolestaan voi olla esimerkiksi ekosysteemin tuhoutumista, ympäristölle vaarallisten aineiden epäturvallista tasoa tuotteissa tai palveluissa tai veden saastumista.⁵ Asianmukaiseen huolellisuuteen kuuluvat myös toteutuksen ja tuloksien seuranta, haitallisten vaikutusten käsittelyyn liittyvä viestintä sekä korjaustoimenpiteistä huolehtiminen tai yhteistyön tekeminen tarvittaessa. Arviomuistiossa arvioidaan, miten nämä veloitteen osat olisivat lainsäädännöllä toteutettavissa.

Perinteisesti on ajateltu, että ihmisoikeusveloitteet tai -velvollisuudet ovat valtioiden velvollisuuksia, koska valtiot ovat ihmisoikeussopimusten osapuolia. Yrityksillä ei ole suoraan ollut tällaisia ihmisoikeusveloitteita, mutta niillä on vastuunsa ihmisoikeuksien toteutumisesta.⁶ Yritysten asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevassa sääntelyssä olisi siis kysymys uudentyyppisestä lainsäädännöstä. Oikeudellinen selvitys oli ensimmäinen Suomessa toteutettu oikeustieteellinen arviointi mitä lainsäädännössä yritykselle asetettava asianmukaisen huolellisuuden velvoite voisi pitää sisällään.

Oikeudellisen selvityksen ja siitä annettujen lausuntojen⁷ perusteella mahdollisen uuden yritysvastuusäätelyn osalta on nähty jäävän avoimeksi useita seikkoja:

- Mitä lainsäädännössä tarkoitettaisiin ihmisoikeuksilla, ympäristöllä tai riskipitoisella toiminnalla;
- Mikä olisi sääntelyn suhde perustuslakiin ja kansainvälisen oikeuteen;
- Lainsäädännön soveltamisala: määräytyisikö soveltamisala yrityskoon, toimialan, toiminta-alueen tai konsernirakenteen perusteella ja miten rajaukset tehtäisiin;

4 OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide, https://www.ohchr.org/documents/publications/hr.pub.12.2_en.pdf. Haettu 14.12.2021.

5 OECD: OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161430/TEM_oppaat_5_2019_OECDn_asianmukaisen_huolellisuuden_ohjeet_04032019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Haettu 14.12.2021.

6 Ks. esim. OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide, https://www.ohchr.org/documents/publications/hr.pub.12.2_en.pdf, s. 10–11. Haettu 14.12.2021.

7 Lausuntopalvelu: Oikeudellinen selvitys yritysvastuulaista (VN/16185/2020), <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=2e845697-d3c6-4154-af2a-ed371cafa1ce>. Haettu 7.12.2021.

- Millainen toiminta täyttäisi asianmukaisen huolellisuuden vaatimukset ja kuka tekisi tämän määrittelyn; mikä olisi veloitteen suhde ympäristön osalta ympäristönsuojelulain selvilläolovelvoitteeseen, ympäristön pilaantumiseen ja sietämisvelvoitteeseen ja miten asianmukainen huolellisuus määritellään ympäristön osalta;
- Sidosryhmien kuuleminen: ketä olisivat oikeudenhaltijat, haavoittuvassa asemassa olevat, työntekijäjärjestöt, alkuperäiskansat; mikä olisi työntekijäjärjestöjen rooli;
- Valvonta ja sanktiot: vahinkojen valvonta ja vahingonkorvausten tarkastelu rajat ylittävässä tilanteissa, seuraamusten syntymekanismit, huolimattomuuden arviointikriteerit, keneen laiminlyönnin seuraamukset kohdistuvat, vahingonkorvausvastuun suhde Suomen yleisiin vahingonkorvausoikeudellisiin periaatteisiin, sanktioiden vaikutus oikeussuojaan ja oikeusvarmuuteen, ryhmäkanneoikeus;
- Vaikutusarvion tarkentaminen suojeltavien ihmisoikeuksien ja ympäristöön kohdistuvien oikeuksien osalta, yritysvaikutukset, muut yhteiskunnalliset vaikutukset, vaikutus kestävään kehitykseen, perusteellisempi taloudellinen vaikutusarvio, vaikutukset kilpailuolosuhteisiin;
- Kansainvälinen vertailu: muiden valtioiden sääntelyn vaikutusten arviointi;
- Itsesääntelymekanismit.

Arviomuistion tavoitteena on jatkaa mahdollisen uuden lainsäädännön valmistelun edellyttämää esiselvitystyötä. Siinä on tarkoitus syventää tietoa asianmukaisen huolellisuuden veloitteen tavoitteista ja sen taustalla olevista ongelmista, joita sääntelyllä ratkaistaisiin. Arvioinnissa on tarkoitus tarkentaa asiaan liittyviä pääkysymyksiä ja näiden ratkaisuvaihtoehtoja sekä tunnistaa eri vaihtoehtojen merkittävimpiä vaikutuksia. Lisäksi on tarpeen arvioida mahdollisen sääntelyn suhdetta oikeusjärjestelmään.

Muistiossa pyritään siten osaltaan etsimään ratkaisuja oikeudellisessa selvityksessä avoimeksi jääneisiin kysymyksiin ja hahmotellaan oikeudellisen selvityksen pohjalta mahdollisia sääntelymalleja ja etenemistapoja asiassa. Mahdollisen sääntelyn vaikutuksia on olennaista arvioida sekä siltä kannalta, että sääntely toteutettaisiin itsenäisenä kansallisenä hankkeena ennen EU-sääntelylakiehdotuksen täytäntöönpanoa että samassa rintamassa muiden jäsenvaltioiden kanssa, kun EU-säädös on hyväksytty. Sääntelyn vaikutuksia on arvioitava erityisesti ihmisoikeus-, ympäristö- ja yritysvaikutusten kannalta erilaiset yritystyyppit huomioon ottaen.

Muistio tarkastelee sekä ihmisoikeuksiin että ympäristöön kohdistuvaa asianmukaista huolellisuutta. Viime vuosina ihmisoikeuksien ja ympäristön väliset yhteydet ovat saaneet entistä enemmän huomiota. YK:n ihmisoikeusneuvosto on tunnustanut oikeuden puhtaaseen, terveelliseen ja kestäväan ympäristöön ihmisoikeudeksi. Ilmastonmuutos, saasteet ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen haittaavat tämän oikeuden toteutumista.⁸ Puhtaan, terveellisen ja kestävan ympäristön nostaminen ihmisoikeudeksi on yksi keino edistää ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjuntaa. Ilmastonmuutos uhkaa myös muiden ihmisoikeuksien toteutumista, kuten oikeutta elämään, riittävään ravintoon, itsemääräämiseen, kulttuuriin ja kehitykseen.⁹

Yritysten asianmukaista huolellisuutta ihmisoikeuksista ja ympäristöstä voidaan pyrkiä edistämään erilaisilla sääntelyratkaisuilla. EU-sääntelyä koskevassa komission selvityksessä arvioidut vaihtoehdot olivat: 1) sääntelyn jättäminen ennalleen, 2) uuden vapaaehtoisuuden perustuvan ohjeistuksen luominen; 3) uusi yritysten raportointia koskeva sääntely; 4) yrityksille asetettavasta asianmukaisesta huolellisuudesta säättäminen¹⁰. Muistiossa arvioidaan, miten velvoite voitaisiin kansallisesti toteuttaa sääntelyn keinoin (3 ja 4). Tässä muistiossa ei arvioida vaihtoehtoa, jossa sääntely jätettäisiin ennalleen. Mahdollisessa lainvalmistelutoimeksiannossa myös sääntelemättä jättämisen vaihtoehtoja olisi arvioitava suhteessa säännöselädotuksen tavoitteisiin ja vaikutuksiin.

Arviomuistion yhtenä pääkysymyksenä on hahmotella vaihtoehtoisia sääntelymalleja asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen toteuttamiseksi. Muistiossa ei arvioida erikseen mahdollisia uusia itsesääntelyn keinoja, jotka eivät edellyttäisi tuekseen lainsäädäntöä. Mahdollisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä olisi arvioitava myös sitä, minkä vuoksi asia nimenomaan edellyttäisi uutta sääntelyä ja miksi esimerkiksi itsesääntelyn keinot eivät olisi riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arviomuistiossa tarkastellaan asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta siltä kannalta, että se koskisi suomalaisten ja Suomeen sijoittautuneiden yritysten Suomen rajat ylittävää toimintaa. Kotimaisen ja rajat ylittävän toiminnan erilaisen sääntelypohjan vuoksi muistiosta on rajattu ulkopuolelle yksin Suomeen rajoittuvaa toimintaa koskeva velvoite. Ulkomailla tapahtuvat ihmisoikeuksiin ja ympäristöön kohdistuvat haitalliset vaikutukset ovat myös

8 Human Rights Council: resolution on the Human right to a clean, healthy and sustainable environment (A/HRC/48/L.23/Rev.1) 5 October 2021, https://digitallibrary.un.org/record/3945636/files/A_HRC_RES_48_13-EN.pdf. Haettu 17.12.2021.

9 YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: OHCHR and climate change, <https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>. Haettu 17.1.2022.

10 Smit, Lise & al. (European Commission 2020): Study on due diligence requirements through the supply chain. Final Report, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>, s. 298. Haettu 1.12.2021.

todennäköisempiä ja eri mittakaavassa kuin kotimaisessa toiminnassa, jota koskee entuudestaan laaja kansallinen sääntely.¹¹ Kotimaista toimintaa koskevan asianmukaisen huolellisuuden veloitteen arviointi edellyttäisi ensiksi laajaa selvitystä muun olemassa olevan kansallisen lainsäädännön toimivuudesta ja puutteista suhteessa uuteen huolellisuuden veloitteeseen, esimerkiksi työelämän sääntelyn, ympäristöä koskevan sääntelyn ja ihmiskauppaa koskevan sääntelyn aloilla, eikä tällaista monia yhteiskunnan eri aloja kattavaa selvitystä ole mahdollista tehdä edes pintapuolisesti tämän arviomuistion puitteissa. Jos mahdollisessa kansallisessa lainsäädännössä päädyttäisiin samaan ratkaisuun, rajauksen suhdetta kaupanesteisiin olisi arvioitava erikseen.

Muistion tavoitteena on myös arvioida edellytyksiä mahdollisen lainvalmistelutoimeksianton asettamiseksi. Tähän kuuluu esimerkiksi arvio mahdollisen sääntelyn vaikutuksia koskevan tietopohjan riittävydestä sekä erilaisista vaihtoehtoisista sääntelykeinoista ja niiden vaikutuksista.

11 OHCHR (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf. Haettu 16.11.2011. Ks. YK:n ohjaavat periaatteet, artikkelit 14 ja 17. Myös YK:n ohjaavat periaatteet painottavat vakavimpien tapausten ensi sijaista huomioimista.

3 Asianmukaista huolellisuutta koskevan sääntelytarpeen kartoittaminen

3.1 Esikysymyksenä terminologia: yrityksen arvoketju vai toimitusketju

YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevissa ohjaavissa periaatteissa (jäljempänä *YK-periaatteet* tai *YK:n ohjaavat periaatteet*) puhutaan arvoketjuista, joilla tarkoitetaan toimintoja, jotka muuttavat panoksen tuotokseksi arvoa lisäämällä.¹² Yrityksen arvoketjuun kuuluvat toimijat, joiden kanssa yrityksellä on suora tai epäsuora liikesuhde ja jotka joko a) toimittavat tuotteita tai palveluita, jotka ovat osa yrityksen omia tuotteita tai palveluita tai b) jotka vastaanottavat tuotteita tai palveluita yritykseltä.¹³ Vaikka arvoketjun ja toimitusketjun määritelmässä on eroja, käytännössä termejä käytetään toistensa vastineina yritykset ja ihmisoikeudet -keskustelussa. Toimitusketjutermiä käytetään esimerkiksi kansallisissa YK-periaatteiden toimeenpanosuunnitelmissa.¹⁴ OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille ja niitä tarkentavat asianmukaisen huolellisuuden ohjeet käyttävät toimitusketjutermiä.¹⁵ Termillä selkeästi viitataan laajempaan määritelmään kuin pelkkään tuotoksen hankintaan. Esimerkiksi OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeessa todetaan, että yrityksen harjoittaman riskiarvioinnin tulee kohdistua sekä yrityksen omiin toimintoihin että sen liikesuhteisiin, mukaan lukien kaikki toimitusketjun tai arvoketjun osat.¹⁶

Toimitusketju näyttäisi olevan vakiintuneempi termi asianmukaista huolellisuutta koskevassa sääntelyssä (ks. esimerkiksi muistion kappale Muissa valtioissa käyttöönotetettuja lainsäädännöllisiä keinoja). Tässä muistiossa käytetään termiä toimitusketju ja sillä viitataan laajasti yrityksen liiketoimintakumppaneihin. Mahdollisessa lainsäädännössä tulisi erikseen määritellä mitä toimitusketjulla kyseisessä laissa tarkoitetaan.

12 OHCHR (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework.

13 OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide, s. 8.

14 The Danish Institute for Human Rights: National Action Plans on Business and Human Rights. Supply Chains, <https://globalnaps.org/issue/supply-chains/>. Haettu 15.12.2021.

15 OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille (2011), <https://bit.ly/3KPZXIU>. Haettu 28.1.2022.

16 OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), s. 61.

3.2 Miksi kansallista sääntelyä harkitaan?

3.2.1 Ihmisoikeus- ja ympäristötilanne maailmalla

Kun tarkastellaan ihmisoikeuksien tilaa globaalisti, monet asiat ovat menneet parempaan suuntaan. Silti esimerkiksi vuoden 2020 alussa 160 miljoonaa lasta oli lapsityössä (1/10 maailman lapsesta). Näistä 79 miljoonaa lasta työskenteli oloissa, jotka vaarantavat lapsen terveyden, turvallisuuden ja kehityksen. Lapsityön määrä on pysynyt samana vuodesta 2016. Kehitys on pysähtynyt ensimmäistä kertaa mitaamisen kahtena vuosikymmenenä.¹⁷ Naisten palkka samasta työstä on keskimäärin 23 % pienempi kuin miehillä. Sadat miljoonat ihmiset kärsivät syrjinnästä työelämässä, esimerkiksi ihonvärin, uskonnon, iän, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sairauden tai vamman vuoksi.

Maailman väestöstä yli 40 % asuu maissa, jotka eivät ole ratifioineet järjestäytymisvapautta tai kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevia ILO:n ydinsopimuksia.¹⁸ 266 miljoonaa työntekijää maailmassa (15 % maailman palkansaajista) saa alle minimipalkan työstään, joko siksi, etteivät he kuulu lainsäädännön piiriin tai koska sääntelyä ei noudateta.¹⁹ Vuosittain kuolee 1,9 miljoonaa ihmistä työstä aiheutuvista syistä. Suurin yksittäinen syy kuolemille on pitkät työajat. Työonnettomuuksissa kuolee vuosittain 360 000 ihmistä. Vaikka työperäiset kuolemat vähentyivät 14 prosentilla vuosina 2000–2016, samaan aikaan pitkiin työaikoihin liittyvät sydäntauti- ja halvauskohtauskuolemat kasvoivat 41 ja 19 prosentilla.²⁰ Toisaalta siis työturvallisuus on joltain osin parantunut, mutta samalla on ilmaantunut uusia, työstä aiheutuvia riskejä. Vuosittain kuitenkin tapahtuu myös 360 miljoonaa ei-kuolemaan johtavaa työonnettomuutta.²¹ Maailmassa on arviolta 20,9 miljoonaa ihmistä pak-

17 ILO & Unicef (2020): Child labour. Global Estimates 2020, trends and the road forward, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_797515.pdf. Haettu 9.12.2021.

18 ILO: Principles and Rights at Work Branch, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/fprw/lang--en/index.htm>. Haettu 9.12.2021.

19 ILO: Global Wage Report 2020–21. Wages and minimum wages in the time of Covid-19 (2020), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf, s. 90–91. Haettu 9.12.2021.

20 ILO: WHO/ILO: Almost 2 million people die from work-related causes each year (17 September 2021), https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_819705/lang--en/index.htm. Haettu 9.12.2021.

21 ILO: Safety and Health at Work, <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>. Haettu 9.12.2021.

kotyössä. Näistä 14,2 miljoonaa ihmistä työskentelee pakkotyössä maataloudessa, rakennusalalla, kotityössä tai valmistavassa teollisuudessa.²²

Ympäristön osalta päästöt ilmaan jatkavat ilmakehän muutosta. Ilmansaasteet ovat pääasiallisin syy sairastuvuuteen globaalisti ja ne aiheuttavat 6–7 miljoonaa ennen aikaista kuolemaa vuosittain. Globaalisti tarkasteltuna joillain alueilla ja toimialoilla päästöt ovat vähentyneet, mutta samaan aikaan päästöt ovat kasvaneet nopeasti toisaalla, kun maat kehittyvät ja kaupungistuminen etenee nopeasti. Kasvihuonepäästöt ja vaikutukset ilmastoon ovat lisääntyneet, vaikka vähentämistoimia on tehty monessa maassa. Lajien sukupuutto on laajaa. Tällä hetkellä sukupuutto uhkaa 42 % maanpäällisistä selkärangattomista ja 34 % makean veden sekä 25 % suolaisen veden selkärangattomista. Vuosina 1970–2014 selkärankaisten lajien populaatiot vähenivät keskimäärin 60 %. Pölyttäjiä on vähentynyt jyrkästi. Ympäristö ja ihmisterveys ovat tiivisti kytkettyjä toisiinsa. Maanmuokaus voi esimerkiksi aiheuttaa zoonooseja. Kasvien geneettinen monimuotoisuus laskee, mikä uhkaa ruokaturvaa ja ekosysteemien resilienssiä. Luonnon monimuotoisuuden väheneminen vaikuttaa suuremmin köyhiin, naisiin ja lapsiin. Suurimmat uhat luonnon monimuotoisuudelle ovat asuinalueiden muutos, epäkestävät maanviljelystavat, aggressiivisten vieraslajien leviäminen, saasteet mukaan lukien mikromuovit sekä luonnonvarojen ylikäyttö.²³

3.2.2 YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet

YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet hyväksyttiin YK:n ihmisoikeusneuvostossa vuonna 2011²⁴. Loppuraportissaan ihmisoikeusneuvostolle YK:n pääsihteerin erityisedustaja, professori John Ruggie kuvaa periaatteiden syntyprosessia vuosina 2005–2011²⁵. Ruggien mukaan yritykset ja ihmisoikeudet -teema tuli pysyväksi osaksi kansainvälistä politiikkaa 1990-luvulla, jolloin yksityissektori laajeni maailmanlaajuisesti

22 ILO: ILO 2012 Global estimate of forced labour Executive summary, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_181953.pdf. Haettu 9.12.2021.

23 UN Environment (2019). Global Environment Outlook – GEO-6: Summary for Policy-makers. Nairobi. DOI 10.1017/9781108639217, file:///C:/Users/03060027/Downloads/GEO6SPM_EN.pdf. Haettu 16.11.2021.

24 OHCHR (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework.

25 YK:n ihmisoikeusneuvosto (A/HRC/17/31): Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, https://www.ohchr.org/documents/issues/business/a-hrc-17-31_aev.pdf. Haettu 16.11.2021.

ja rajat ylittävä kauppa kasvoi. Samalla YK alkoi kiinnittää huomiota yritysten aiheuttamiin ihmisoikeusvaikutuksiin. YK:n alainen asiantuntijaryhmä ehdotti uutta kansainvälisen oikeuden instrumenttia, joka olisi asettanut yrityksille valtioiden velvoitteita vastaavat ihmisoikeusvelvoitteet. Aloite ei kuitenkaan saanut tukea valtioilta ja se aiheutti ristiriitaa yritysyhteisön ja ihmisoikeuksia ajavien tahojen välille. Aloitteen kanssa etenemisen sijaan YK nimitti professori Ruggien selvittämään olemassa olevia standardeja ja käytäntöjä sekä tekemään suosituksia.

Kuuden vuoden valmistelu ja tuhansien sivujen dokumentaatio kulminoituivat siis YK-periaatteissa, joiden mukaan valtioilla on velvollisuus suojella ja edistää ihmisoikeuksia, yrityksillä on valtioista ja muista toimijoista itsenäinen vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia ja molemmilla tulisi olla käytössä riittävät korjaavat toimenpiteet. Ihmisoikeusneuvoston lisäksi eräät hallitukset, yritykset ja yritysjärjestöt, kansalaisyhteiskunta ja työntekijäjärjestöt, kansalliset ihmisoikeuskeskukset sekä sijoittajat tukivat YK-periaatteita²⁶. Periaatteet koskevat kaikkia valtioita ja yrityksiä, riippumatta yritysten koosta, toimialasta, sijainnista, omistuspohjasta tai rakenteesta. Periaatteiden keskeinen ajatus on asianmukainen huolellisuus, jolla tarkoitetaan prosessia, jolla yritykset tunnistavat, ehkäisevät ja lieventävät niiden todellisia ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia, kertovat, miten ne hallinnoivat vaikutuksia sekä korjaustoimenpiteistä huolehtiminen tai yhteistyön tekeminen tarvittaessa. Prosessi koskee yritysten omaa toimintaa, arvoketjuja ja muita liiketoimintasuhteita.

Asianmukaisen huolellisuuden käsite on sittemmin sisällytetty OECD:n toimintaohjeisiin monikansallisille yrityksille, ISO26000 -vastuullisuusstandardiin sekä ILO:n vuonna 2017 uudistettuun kolmikantaiseen julistukseen monikansallisista yrityksistä ja sosiaalipolitiikasta.²⁷ ILO:n standardeista asianmukainen huolellisuus on lisätty pakkotyötä koskevan yleissopimuksen nro 29 pöytäkirjaan (2014) sekä suositukseen työllisyydestä ja ihmisarvoisesta työstä rauhan ja selviytymiskyvyn edistämiseksi (2017).²⁸ Asianmukaiseen huolellisuuteen viitataan lisäksi myös YK:n Global Compact -aloitteessa, joka edellyttää osallistujiltaan vastaavaa politiikkaa ja käytäntöjä, jotta ne varmistavat toimivansa Global Compactin

26 *ibid.*, s. 4.

27 YK:n ihmisoikeusneuvosto (A/HRC/47/39): Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, <https://undocs.org/A/HRC/47/39>. Haettu 16.11.2021.

28 ILO (International Labour Organisation 2021): Gap analysis of ILO normative and non-normative measures to ensure decent work in supply chains, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/meetingdocument/wcms_829895.pdf. Haettu 16.12.2021.

periaatteiden mukaisesti.²⁹ Monet kansainväliset pankit ja rahoitusyhteisöt viittaavat asianmukaisen huolellisuuteen toimintatapaohjeissaan³⁰.

Kansainvälisesti tarkasteltuna YK-periaatteiden toteuttamisen näkyvimpiä merkkejä ovat kansalliset toimeenpano-ohjelmat. Vuoden 2021 alkuun mennessä 25 valtiota – Suomi neljäntenä valtiona maailmassa – on julkaissut toimeenpano-ohjelman, kaksi viittaa periaatteisiin laajemmassa ihmisoikeusstrategiassa ja 18 valtiota valmistelee ohjelmaa.³¹ YK-periaatteiden toimeenpanemiseksi Suomessa valtioneuvosto on muassa teettänyt tutkimuksia, toteuttanut koulutuksia ja rakentanut vuoropuhelua eri toimijoiden välille.³² Eri toimijoiden osaamisen kehittämisen lisäksi YK-periaatteet peräänkuuluttavat valtioilta periaatteiden toimeenpanon yhteydessä politiikkakoherenssia, erityisesti valtion ja yritysten välisissä taloudellisissa suhteissa. Suomessa valtio edellyttää periaatepäätöksensä mukaan omistamiltaan yhtiöiltä vastuullista toimintaa ja velvoittaa yhtiöiden hallituksen vastaamaan ja raportoimaan siitä omistajille yhtiökokouksissa. Lisäksi valtio edellyttää, että sen omistamien yhtiöiden on YK:n periaatteiden mukaisesti otettava huomioon ihmisoikeudet läpinäkyvästi sekä omassa toiminnassaan että alihankintaketjuissaan.³³

Julkisiin hankintoihin liittyen pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite lisätä julkisten hankintojen vastuullisuutta. Hankintalakia on tarkoitus muuttaa siten, että hiili- ja ympäristöjalanjälki sisällytetään hankintakriteereihin ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä hankinnoissa. Valtioneuvosto on julkaissut julkisten hankintojen hiili- ja ympäristöjalanjäljestä selvityksen³⁴. Työ- ja elinkeinoministeriössä arvioidaan hankintalain muutostarpeita, jotka pohjautuvat selvityksen tuloksiin ja suosituksiin.³⁵ Valtiovarainministeriön julkaiseman kansallisen hankintastrategian yhtenä tavoitteena on edistää julkisissa hankinnoissa ihmisoikeuksien ja työelämän perusoikeuksien kunnioittamista.³⁶ Ministeriön nimeämän sosiaalisen kestävyuden teemaryhmän tehtävänä on

29 YK:n ihmisoikeusneuvosto (A/KRC/47/39).

30 *ibid.*, 6.

31 *ibid.*, 10.

32 Työ- ja elinkeinoministeriö: Yritykset ja ihmisoikeudet, <https://tem.fi/yritykset-ja-ihmisoikeudet>. Haettu 16.11.2021.

33 Valtioneuvoston kanslia (2020): Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös 8.4.2020, <https://bit.ly/3qEiVo>. Haettu 16.11.2021

34 Kalimo, Harri & al. (Valtioneuvosto 2021): Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa: lainsäädäntö ja mittaaminen (HILMI), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-097-4>. Haettu 14.12.2021.

35 Työ- ja elinkeinoministeriö: Hankintalain kehittämistyö etenee (3.6.2021), <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hankintalain-kehittamistyö-etenee>. Haettu 14.12.2021.

36 Valtiovarainministeriö: Sosiaalinen kestävyys, <https://vm.fi/hankinnat-sosiaalinen-kestavyys>. Haettu 16.11.2021.

suunnitella ja käynnistää konkreettiset toimet, joilla tuetaan strategian tavoitteiden toimeenpanoa. Julkishallinnon yhteishankintayksikkö Hansel on laatinut vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteet (Code of Conduct), jotka on tarkoitettu lisättäväksi osaksi hankintasopimusta. Tällöin toimittajalta edellytetään sitoutumista siihen, että tuotteen valmistus tapahtuu olosuhteissa, jotka ovat eettisten toimintaohjeiden mukaisia.³⁷ Ihmisoikeuksien huomioon ottamiseksi julkisissa hankinnoissa on tarjolla oppaita ja selvityksiä³⁸. Valtion julkisista rahoitusinstrumenteista Finnfund³⁹ ja Finnvera⁴⁰ ovat sisällyttäneet YK-periaatteet linjauksiinsa. Lisäksi käynnissä oli vuosina 2018–2021 hanke, jolla vahvistettiin julkisten rahoitusinstrumenttien yrityksiin ja ihmisoikeuksiin liittyvää osaamista. Hankkeen toteutti voittoa tavoittelematon järjestö Shift.⁴¹

3.2.3 Millainen tilanne Suomessa on yritysten ihmisoikeus- ja ympäristösuoriutumisen suhteen?

Valtioneuvosto teetti selvityksen suomalaisyritysten ihmisoikeussuoriutumisesta suhteessa odotuksiin, joita YK-periaatteissa on asetettu. Selvityksessä käytettiin yritysten ihmisoikeusvastuun toteutumisen arviointiin Corporate Human Rights Benchmarkin (CHRB) kehittämää metodologiaa. Selvityksen mukaan valtaosa suomalaisyrityksistä on yleisesti sitoutunut ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja enemmistö on myös sitoutunut kunnioittamaan ILO:n työelämän perusoikeuksia ja periaatteita. On kuitenkin myös yrityksiä, jotka eivät ole julkisesti sitoutuneet ihmisoikeuksiin. Suurimmalta osalta suomalaisyrityksistä asianmukaisen huolellisuuden prosessi on vielä kokonaan aloittamatta ja monella yrityksellä se on hyvin varhaisessa vaiheessa. SIHTI-selvityksen mukaan vain harva suomalaisyritys on tunnistanut säännöllisesti toimintansa keskeisiä ihmisoikeusriskejä ja -vaikutuksia, tehnyt niihin liittyvää ihmisoikeusvaikutusten arviointia sekä sisällyttänyt

37 Valtiovarainministeriö: Sosiaalinen kestävyys. Tavoitteita edistävät toimenpiteet, <https://vm.fi/hankinnat-sosiaalinen-kestavyys>. Haettu 16.12.2021.

38 Työ- ja elinkeinoministeriö: Yritykset ja ihmisoikeudet, <https://tem.fi/yritykset-ja-ihmisoikeudet>. Haettu 16.11.2021; Lietonen Anni & Ollus Natalia (Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) 2021): Työperäinen hyväksikäyttö ja julkiset hankinnat. Opas riskien huomioimiseen Suomessa, <https://heuni.fi/-/hankinta-opas>. Haettu 16.12.2021.

39 Finnfund (14.1.2019): Finnfundin ihmisoikeuslinjaus valmistui, <https://www.finnfund.fi/uutiset/finnfundin-ihmisoikeuslinjaus-valmistui/>. Haettu 16.11.2021.

40 Finnvera (17.12.2019): Vastuullisuus osa asiakkaidemme menestystä - Finnvera uudistaa rahoitustoiminnan ympäristö- ja sosiaalisten riskien hallintaa, <https://www.finnvera.fi/finnvera/uutishuone/uutiset/vastuullisuus-osa-asiakkaidemme-menestysta-finnvera-uudistaa-rahoitustoiminnan-ymparisto-ja>. Haettu 16.11.2021.

41 Shift (Ulkoministeriö & työ- ja elinkeinoministeriö 2019): Aligning Finland's State Financing for Private Sector Activity Abroad with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. A Program Report, <https://bit.ly/3cjw25Q>. Haettu 16.11.2021.

arvioinnin tuloksia sisäisiin toimintoihinsa ja prosesseihinsa. Lisäksi vain pieni osa suomalaisyrityksistä on julkisesti sitoutunut korjaaviin toimenpiteisiin, jos ne havaitsevat aiheutaneensa haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia tai myötävaikuttaneensa niiden syntyyn. Korjaaviin toimenpiteisiin liittyvät lähestymistavat eivät myöskään ole vakiintuneita. SIHTI-selvityksen mukaan suomalaisyritykset julkaisevat verrattain niukasti ihmisoikeusvastuunsa toteutumiseen liittyvää tietoa. Suomalaisyriytysten ihmisoikeusvastuun toteutumisen tila on kuitenkin pitkälti samalla tasolla CHR:n globaalien arviointien tulosten kanssa.^{42,43}

Voittoa tavoittelematon organisaatio CDP kerää yrityskohtaista tietoa ilmastonmuutosriskeihin varautumisesta, vesiturvallisuudesta sekä metsäkadosta ja metsien laadusta. CDP luokittelee jokaisen sille raportoivan yrityksen toimitetun tiedon laadun ja kattavuuden perusteella. Nykyisin yli 13 000 yritystä eri puolilta maailmaa raportoi ympäristötietoa vuosittain CDP:lle.⁴⁴ Suomalaisyriytksistä 51 toimittaa ilmastonmuutosriskeihin varautumisesta tietoa CDP:lle. Vuonna 2021 CDP arvioi suurimman osan (24 kpl) suomalaisyrityksistä toiseksi parhaaseen B-kategoriaan. Viisi suomalaisyhtiötä sai ilmastotoimien osalta CDP:n parhaan A-luokituksen. Toistaiseksi vain harva suomalaisyritys toimittaa CDP:lle tietoa uudemmissa raportointikategorioista eli vesiturvallisuudesta ja metsiensuojelusta.⁴⁵

42 Tran-Nguyen, Elina & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021): Suomalaisyriytysten ihmisoikeussuoriutumisen tila (SIHTI) -hanke. Selvitys suomalaisyritysten ihmisoikeussuoriutumisen tilasta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-065-3>, s. 92–94. Haettu 16.11.2021.

43 SIHTI-selvityksen otanta oli 78 suomalaisyritystä, joista 29 arvioitiin Corporate Human Rights Benchmarkin toimialakohtaisen metodologian avulla, ja 49 yritystä keskeisten UNGP-mittareiden avulla. Suomalaisyriytksiksi katsottiin yritykset, joiden pääkonttori on Suomessa, pois lukien kaivannaisalan arvioinnissa mukana olevat kolme ulkomaalaisyriytystä, joilla on merkittävää kaivostoimintaa Suomessa. Pk-yritykset rajattiin otoksen ulkopuolelle, koska CHR:n metodologiaa on kehitetty erityisesti suurempien yritysten arviointiin. Otoksen määrittelyssä käytettiin Talouselämän vuosittain julkaisemaa TE500-listaa, johon kuuluu 500 Suomen liikevaihdoltaan suurinta yritystä. CHR:n metodologian mukaisesti toimialakohtaisessa arvioinnissa mukana olleilla 29 yrityksellä oli mahdollista julkaista arviointiprosessin alussa ja tietojen täydentämisvaiheessa ihmisoikeussuoriutumiseensa liittyviä asiakirjoja joko omilla verkkosivuillaan tai SIHTI-hankkeen verkkosivuilla olevalla tiedonjakoalustalla. Nämä julkaistut lisätiedot huomioitiin myös arvioinnissa. Toimialakohtaisessa arvioinnissa mukana olleet yritykset saivat myös hankkeen aikana alustavat arviointitulokset, ja niistä oli mahdollista keskustella tutkijatiimin jäsenen kanssa. Keskeisillä UNGP-mittareilla arvioitiin 49 yritystä niiden julkisesti saatavilla olevan tiedon pohjalta. Oletuksena on, että koska nämä mittarit mittaavat YK-periaatteiden toimeenpanon perusasioita yritysten prosesseissa ja liiketoimissa, tietojen tulisi olla saatavilla julkisesti.

44 CDP: 2% of companies worldwide worth \$12 trillion named on CDP's A List of environmental leaders (7 December 2021), <https://www.cdp.net/en/articles/media/2-percent-of-companies-worldwide-worth-12-trillion-named-on-cdps-a-list-of-environmental-leaders>. Haettu 7.12.2021.

45 CDP: The A List 2021, <https://www.cdp.net/en/companies/companies-scores>. Haettu 7.12.2021.

Suomalaisyriyten vesivastuullisuuden nykytilaa on selvitetty valtioneuvoston teettämässä Vesivastuullinen Suomi 2030 -hankkeessa. Hankkeessa selvitettiin suomalaisyriyten vesivastuullisuuden arviointia ja kehittämistä arvoketjuissa, mutta selvityksen otanta on pieni, 29 verkkokyselyyn vastannutta yriytstä.⁴⁶

Joulukuussa 2021 hyväksyttiin valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko⁴⁷. Selonteossa käsitellään muun muassa yriyten ihmisoikeusvastuun merkitystä. Selonteon mukaan Suomi edistää vastuullista liiketoimintaa ja valtioiden velvollisuutta suojella ihmisoikeuksia yriytstoiminnassa sekä yriyten velvoitetta ihmisoikeuksien kunnioittamiseen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Selonteossa käsitellään niin ikään ympäristöön liittyviä ihmisoikeusnäkökulmia.

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteesta säätäminen lain tasolla on nostettu kansallisen keskustelun kohteeksi edellä selostetun kehityskulun myötä. YK-periaatteiden hyväksymisestä on kulunut kymmenen vuotta eikä tällä hetkellä ole saatavilla tutkimustuloksia, jotka osoittaisivat, että YK-periaatteiden toteutus ja niiden odottama ihmisoikeussuorittuminen olisi valtavirtaa suomalaisyriyksissä. Kaikki suomalaisyriyksiset eivät kuulu valtion omistajaohjauksen piiriin, osallistu julkisiin hankintoihin tai käytä julkisia rahoitusinstrumentteja. Valtion on siis taloudellisen suhteen kautta mahdotonta tavoittaa kaikkia yriytksiä tai edes kaikkia niitä yriytksiä, joiden toimintaan liittyy ihmisoikeus- tai ympäristöriskejä. Käytettävissä olleilla välineillä ja koulutuksella asianmukaisen huolellisuuden valtavirtaistaminen suomalaisyriyksissä vaikuttaa hitaalta. Myös Euroopan komission asianmukaista huolellisuutta koskevan sääntelyehdotuksen antaminen lykkääntyi helmikuuhun 2022 asti ja neuvottelut sääntelyn sisällöstä voivat kestää pitkään (ks. tarkemmin kappale Asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvä EU-sääntely). Näistä syistä on kansallisesti myös tarpeellista harkita asianmukaisen huolellisuuden asettamista lain tasoiseksi veloitteeksi yriyksille.

3.3 Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen tavoitteet

Asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevan lainvalmistelun kannalta keskeinen kysymys on määrittää mihin tilanteisiin kansallista lainsäädäntöä tarvittaisiin ja mitä konkreettisia ongelmia sillä pyrittäisiin ratkaisemaan. Suhteessa asianmukaista huolellisuuden veloitetta koskevaan EU-lainsäädäntöehdotukseen olisi olennaista arvioida, voitaisiinko

46 Sojamo, Suvi & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021): Vesivastuullinen Suomi 2030 – parhaat käytänteet, ohjauskeinot ja toimintamallit, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163047/VNTEAS_2021_26.pdf. Haettu 19.1.2022.

47 Valtioneuvoston julkaisu 2021:92: Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163674>. Haettu 13.12.2021.

yrittävien vastuulainsäädännöllä asetettuja tavoitteita saavuttaa yksin kansallisella lainsäädännöllä. Kansallisessa lainvalmistelussa olisi erikseen arvioitava myös sitä, olisivatko samat tavoitteet saavutettavissa muilla kuin lainsäädännöllisillä keinoilla.

Tässä muistiossa arvioitavan asianmukaista huolellisuutta koskevan sääntelyn keskeisenä tavoitteena olisi vähentää suomalaisten yritysten kansainvälisestä liiketoiminnasta johtuvia ihmisoikeuksiin ja ympäristöön kohdistuvia haitallisia vaikutuksia. Sääntelyn yleisenä tarkoituksena olisi siten varmistaa, että yritykset kunnioittaisivat ihmisoikeuksia ja ympäristöä eivätkä aiheuttaisi ihmisoikeuksiin tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia tai myötävaikuttaisi niihin omalla toiminnallaan, toimitusketjujensa tai liiketoimintakumppaneidensa kautta. Tavoitteena olisi myös, että yritykset ehkäisivät ja lieventäisivät toiminnasta johtuvia todellisia tai mahdollisia haittavaikutuksia sekä pysäyttäisivät todelliset haittavaikutukset. Edelleen lainsäädännön tavoitteeksi voidaan asettaa yritystoiminnasta aiheutuvien haitallisten ihmisoikeusvaikutusten uhrien oikeussuojan edistäminen sekä ihmisoikeuksien ja ympäristövastuun toteutumiseen liittyvien sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen kansainvälisessä yritystoiminnassa.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteessa ei olisi kyse suorasta velvollisuudesta edistää ihmisoikeuksien tai ympäristöön liittyvien oikeuksien toteutumista, vaan velvollisuudesta pyrkiä tunnistamaan omasta ja liikeympäristön toiminnasta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin. Sääntelyllä tavoiteltaisiin sellaisia vaikutuksia yrityksen toiminnassa, sen toimitusketjussa ja liikeympäristön toiminnassa, joilla olisi mahdollista lisätä yritysten tietoisuutta toimintaan liittyvistä ihmisoikeus- tai ympäristöriskeistä ja edelleen tietoisuuden lisääntymisen kautta ehkäistä sanottuja riskejä. Suomalaisella lainsäädännöllä voidaan suoraan vaikuttaa suomalaisten yritysten toimintaan Suomen lainkäyttöalueella. Sääntelyllä pyrittäisiin asettamaan yrityksille sellaisia velvoitteita, jolla vaikutettaisiin niiden toimintaan kansainvälisissä toimitusketjuissa, joissa ihmisoikeus- ja ympäristöriskit voivat todennäköisimmin realisoitua. Yhtäältä sääntelyn tavoitteeksi voidaan nähdä se, että sääntelyllä asetetaan yrityksille selkeät menettelytavat, joilla ne pystyvät tunnistamaan toimintaansa liittyviä riskejä ja olemaan selvillä toimintansa ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista ja sitä kautta korottamaan toimintansa huolellisuuden astetta.

3.4 Ihmisoikeudet ja ympäristö sääntelyn turvaamiskohteina

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja yksilön (perustavanlaatuisia) oikeuksia. Ihmisoikeussopimukset ovat valtioiden välisiä velvoittavia sopimuksia. Ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltiota kunnioittamaan ja takaamaan sopimusten sisältämät ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille valtion

oikeudenkäyttöpiiriin kuuluville henkilöille siitä riippumatta, ovatko he kyseisen valtion kansalaisia tai onko henkilön oma kansallisuusvaltio liittynyt sopimukseen.⁴⁸ Suomi on ratifioinut tärkeimmät ihmisoikeussopimukset ja Suomen kansallinen lainsäädäntö on harmonisoitu näiden sekä EU:n perusoikeuskirjan vaatimusten mukaiseksi⁴⁹.

Perusoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä. Lähtökohtana on, että perusoikeudet suojaavat yksilöä riippumatta esimerkiksi tämän iästä, sukupuolesta tai kansalaisuudesta. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.⁵⁰

Perusoikeudet sitovat ja velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa. Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on perinteisesti ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Perusoikeudet vaikuttavat lainsäätäjän toimintaan monella tavalla. Niillä rajoitetaan eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, mutta niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännöksellä saataan yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai se saattaa sisältää nimenomaisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön aikaansaamiseksi.⁵¹

48 HE 309/1993 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309>. Haettu 25.1.2022.

49 Ks. Hallberg & al. Perusoikeudet, osa II luku 4 jakso ihmisoikeussopimukset ja Suomen valtiosääntö. Suomen valtiosäännön ratkaisu kansainvälisen ja kotimaisen oikeuden väliseen suhteeseen edustaa perusteiltaan dualistista perusratkaisua, johon tuovat kuitenkin monistisia piirteitä monet valtiosopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyvät valtiosääntökäytännöt. Perustuslaissa on säädetty erikseen omissa pykälissään yhtäältä kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (PL 94 §) ja toisaalta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta (PL 95 §). Termin ”kansainvälinen velvoite” merkitysyhteys koskee ennen muuta muiden valtioiden kanssa solmittuja valtiosopimuksia, mutta se kattaa esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston tai muiden kansainvälisten järjestöjen valtioita velvoittavat päätökset. Valtiosäännön dualistisesta perusratkaisusta seuraa, että Suomen oikeusjärjestykseen ei kuulu sellainen ihmisoikeussopimus, jota ei ole saatettu valtiosääntövoimaksi. Sama koskee muussa kuin kansainvälisen sopimuksen muodossa laadittuja ihmisoikeusasiakirjoja, kuten julistuksia, päätöslauselmia ja suosituksia. Myös sellaisilla sopimuksilla ja muilla ihmisoikeusasiakirjoilla, jotka eivät kuulu Suomen oikeusjärjestykseen tai jotka muutoin ovat oikeudellisesti sitomattomia, saattaa olla oikeudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi tuomioistuimet ja viranomaiset voivat tukeutua niihin lain tulkinnan apuneuvona ja siten antaa tällaisille ”sitomattomille” ihmisoikeusinstrumenteille oikeudellista merkitystä yksittäisissä ratkaisutilanteissa.

50 HE 309/1993 vp.

51 HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoinhin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen.⁵²

Turvaamisvelvollisuus koskee kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia. Yleissäännöksen lisäksi perusoikeuksien turvaamisesta tai edistämisestä on täsmällisempiä erityissäännöksiä. Joissakin niistä veloitetaan nimenomaan lainsäätäjää, jolloin on kysymys lainsäätäjään kohdistuvasta perustuslaillisesta toimeksiannosta eli lainsäätäjän positiivisesta toimintaveloitteesta.⁵³ Perustuslain 22 § ei viittaa vain valtiosisäisesti lailla voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin vaan käyttää ihmisoikeuskäsitettä yleisessä muodossa⁵⁴.

Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Suomea velvoittavaa kansainvälistä ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus olisi ristiriidassa myös perustuslain perusoikeussääntelyn kanssa. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia pidetään näistä syistä tärkeänä. Perusoikeusjärjestelmästä tosin voi johtua ihmisoikeussopimuksia pidemmälle meneviä vaatimuksia.⁵⁵

Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussääntelyn. Siinä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 momentti) sekä asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet (2 momentti). Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Momentin säännöksellä on pyritty korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken.⁵⁶

52 *ibid.*

53 HE 309/1993 vp.

54 Hallberg & al. Perusoikeudet, osa II luku 4 jakso Perustuslain 22 § ihmisoikeusvelvoitteiden erityisaseman perustana.

55 Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.21. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#-jakso-4-1-21>. Haettu 8.12.2022.

56 HE 309/1993 vp.

Julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Säännöksellä vaikutetaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Useilla laeilla säännellään ympäristön ja luonnon suojelua sen eri osa-alueilla. Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksianto ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.⁵⁷

Myös ympäristöön liittyviä oikeuksia on pyritty sääntelemään kansainvälisillä sopimuksilla. Suomi on osapuolena yli sadassa ympäristösopimuksessa, jotka velvoittavat valtioita muun muassa vähentämään kasvihuonepäästöjään, huolehtimaan ympäristön turvallisuudesta ja terveellisyydestä sekä vaalimaan luonnon monimuotoisuutta.⁵⁸ Ympäristöön liittyvät oikeudet linkittyvät usein myös ihmisoikeuksiin.

3.5 Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ihmisoikeudet ovat laajasti valtioiden turvaamisveloitteen piirissä. Ympäristöä koskevalla sääntelyllä on vahva perusoikeusulottuvuus, jota toteutetaan varsin yksityiskohtaisen ympäristönormituksen kautta. Ympäristöön kohdistuvalla sääntelyllä pyritään yleisesti sääntelemään erilaisen toiminnan ympäristöriskejä ja sitä, minkälaisia riskejä pidetään sallittuna tai kiellettyinä.

Suomen kansallinen lainsäädäntö sisältää jo ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevia veloitteita, jotka velvoittavat Suomessa toimivia yrityksiä. Vastaavasti ulkomailla toimivia suomalaisia yrityksiä velvoittaa paikallinen lainsäädäntö. Suomalaisessa lainsäädännössä on esimerkiksi säädetty lukuisia nimenomaisia toimimisveloitteita yrityksille koskien niin ihmisoikeuksia kuin ympäristönsuojelua. Veloitteet voivat edellyttää esimerkiksi viranomaispäätöksiä tai lupia, joilla varmistetaan säännösten noudattaminen. Yritystoimintaan kohdistuu nykyisellään erilaisia huolellisuuden veloitteita, joilla yrityksiä veloitetaan arvioimaan ja ehkäisemään niiden toimintaan liittyviä riskejä. Osakeyhtiön

57 HE 309/1993 vp.

58 Ks. ympäristöministeriö: Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomi. Sopimuksen kansainvälisen ympäristöyhteistyön edistäjänä, Helsinki 2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4810-1>. Haettu 8.12.2021.

johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua⁵⁹. Tämä huolellisuusvelvollisuus asettaa osakeyhtiön johdolle velvollisuuden perustaa yhtiön liiketoimintapäätökset asianmukaiseen harkintaan ja selvitykseen⁶⁰.

Säädettyjen velvoitteiden ohella yrityksissä voidaan tehdä myös omaehtoisesti, osana liiketoimintansa järjestämistä, erilaisia riskiarvioita toiminnan vaikutuksista esimerkiksi ihmisoikeuksiin tai ympäristöön tai yrityksen sidosryhmiin. Tällaisten vapaaehtoisten riskiarvioiden osalta yritykset päättävät itse, minkälaisia vaikutuksia ne tunnistavat ja minkälaisiin toimenpiteisiin ne arvioidensa pohjalta ryhtyvät.

Asianmukaista huolellisuutta koskevassa velvoitteessa yritykselle asetettaisiin velvollisuus olla selvillä toimintaansa liittyvistä ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista. Laissa säädettäisiin tarkemmin siitä, millä tavoin yrityksen on toimittava huomioidakseen toimintansa haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset sekä toteutettava tarvittaessa korjaavat toimenpiteet.

Asianmukaista huolellisuutta koskeva sääntely ei korvaisi olemassa olevaa alakohtaista esimerkiksi työntekemiseen tai ympäristöön liittyvää sääntelyä, jota jatkossakin sovellettaisiin uuden velvoitteen ohella. Asianmukaisen huolellisuuden velvoite kohdistuisi toiminnan vaikutusten arviointiin ja ei-toivottujen vaikutusten ehkäisemiseen, mutta se ei voisi yksin korvata aukkoja, jotka aiheutuvat muuhun lainsäädäntöön tai sen noudattamiseen liittyvistä – mahdollisesti kolmannessa valtiossa olevista – puutteista. Kuten edellä on todettu, arviomuistiossa arvioitavassa asianmukaisen huolellisuuden velvoitteessa lähtökohtana on se, että velvoite ei koskisi yritysten Suomen rajojen sisällä tapahtuvaa toimintaa, jota säännellään jo laajasti omalla erityislainsäädännöllä.

Mahdollisessa kansallisessa laissa lain suhdetta olemassa olevaan sääntelyyn olisi välttämätöntä selventää myös suoraan säännöksissä ja lakiehdotuksen perusteluissa.

Yritykselle asettavan huolellisuuden velvoitteen kohde määräytyisi ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevien kansainvälisten sopimusten perusteella. Sääntelyä koskevan harkinnan yhteydessä olisi arvioitava, miten valtioita koskevien kansainvälisten sopimusten velvoitteet, voitaisiin säätää yrityksiä velvoittavaksi. Lainsäädännössä ei ole riittävän täsmällistä käyttää pelkästään yleistä viittausta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

59 Osakeyhtiölaki (624/2006) 1 luku 8 §.

60 HE 109/2005 vp.

velvoitteisiin.⁶¹ Tämän vuoksi laissa olisi lisäksi säädettävä siitä mitä nimenomaisia ihmisoikeus- ja ympäristösopimuksia tai niiden osia yritysten velvoite koskisi.

3.6 Sääntelyn rajat ylittävä luonne

Lähtökohtaisesti valtion oikeudenkäyttöpiiri ei ulotu maanrajojen ulkopuoliseen toimintaan. Muistiossa tarkasteltavassa monikansallisia yrityksiä koskevissa sääntelyhankkeessa etsitään keinoja siihen, miten yritysten valtioiden rajat ylittävään toimintaan voitaisiin vaikuttaa⁶².

Asianmukaista huolellisuutta koskevalla lainsäädännöllä tavoiteltaisiin vaikutuksia perusoikeuksien suojaaman Suomen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella, jossa yritystä velvoitetaan kohdemaan lainsäädäntö ja mahdolliset lupajärjestelmät. Yritykset velvoitettaisiin ottamaan huomioon toimintansa vaikutukset suhteessa tarkemmin määriteltäviin, esimerkiksi Suomen ratifioimiin, kansainvälisiin ihmisoikeus- ja ympäristövelvoitteisiin, siitä riippumatta onko kohdema ratifioinut kyseisiä sopimuksia tai onko sen lainsäädäntö mukautettu kyseisten sopimusten mukaisiksi. Sääntely olisi erillinen kokonaisuus valtioiden ihmisoikeusvelvoitteista ja valtioiden ekstraterritoriaalisesta vastuusta.

Sääntely kohdistuisi suomalaisiin tai Suomesta käsin toimiviin yrityksiin, jotka ovat Suomen lainsäädännön piirissä. Sääntelyn vaikutusten olisi kuitenkin huomattavilta osin tarkoitettu toteutuvan Suomen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolisissa maissa, jossa suomalaiset yritykset harjoittavat toimintaa. Sääntelyllä pyrittäisiin siten toteuttamaan perustuslain 22 §:n tarkoittamaa valtion velvollisuutta edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista laajasti kaikilla alueilla, jolla Suomen lainkäyttöpiirissä oleva yritykset toimivat.

YK:n ihmisoikeusneuvoston alainen, mutta itsenäinen taloudellisten, sosiaali- ja kulttuuriasioiden komitea on katsonut, että valtioiden tulisi ehkäistä lainkäyttöpiirissään olevien yritysten haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia ulkomailla⁶³. Tämän on edelleen katsottu

61 Vrt. YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 12, jonka mukaan ihmisoikeuksilla tarkoitetaan kansainvälisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia, jotka ymmärretään vähintään ihmisoikeuksiksi, jotka on ilmoitettu ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä perusasiakirjoissa ja työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista annetussa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n julistuksessa määritellyissä perusoikeuksia koskevissa periaatteissa.

62 Heasman, Lia (Helsingin yliopisto 2018): The Corporate Responsibility to protect Human Rights. The Evolution from Voluntarism to Mandatory Human Rights Due Diligence, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-4240-5>, s. 167. Haettu 14.12.2021.

63 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on the Obligations of States Parties regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural rights' E/C.12/2011/1 (2011) 5.

tarkoittavan, että valtioilla tulisi olla velvollisuus ekstraterritoriaalisesti soveltaa vastuuta monikansallisiin yrityksiin myös lainkäyttöpiirinsä ulkopuolella⁶⁴.

Suomessa ei ole aiempia kokemuksia vastaavan kaltaisista sääntelyhankkeista. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. On jokseenkin selvää, että Suomessa mahdollisuus ryhtyä arvioitavan kaltaiseen ekstraterritoriaalisia vaikutuksia tavoittelevaan sääntelyyn tulisi viime kädessä arviotavaksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Sääntelyn rajat ylittävän luonteen vuoksi sen tehokkuuteen voivat vaikuttaa myös kansainväliseen oikeuteen perustuvat kansainväliset lainvalintasäännöt⁶⁵, jotka olisivat merkityksellisiä erityisesti mahdollisia korjaavia toimenpiteitä koskevan sääntelyn osalta, jos korjattava tilanne on tapahtunut Suomen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella. Toisen valtion alueella tapahtuneen mahdollisen rikkomuksen saattaminen oikeuden eteen edellyttää oikeuspaikkaan ja sovellettavaan lakiin liittyvien kysymysten ratkaisemista.

Rooma II -asetus (Asetus (EY) N:o 864/2007 -sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettava laki (Rooma II) sääntelee sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavaa lakia. Asetuksen yleissäännön perusteella sovelletaan 1) sen maan lakia, jossa vahinko aiheutuu, riippumatta siitä, missä maassa vahingon aiheuttanut tapahtuma sattui; 2) sen maan lakia, jossa vastuulliseksi väitettyllä henkilöllä ja vahingonkärsijällä molemmalla on asuinpaikka; 3) sen maan lakia, johon tapahtuma liittyy selvästi läheisemmin kuin edellä mainittuihin maihin. Ympäristövahingon kohdalla vahingonkärsijä voi päättää perustaa kanteensa sen maan lainsäädäntöön, jossa vahingon aiheuttanut tapahtuma sattui.

Ns. Bryssel I -asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla) puolestaan sääntelee tuomioistuinten toimivaltaa siviili- ja kauppaoikeuden alalla Euroopan unionissa. Asetuksen mukaan kanne sellaista henkilöä vastaan, jolla on kotipaikka jäsenvaltiossa, nostetaan kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimessa. Asetus soveltuu myös oikeushenkilöihin, kuten

64 Heasman, Lia (Helsingin yliopisto), s. 167.

65 Määräyksiä voi yleisen kansainvälisen oikeuden lisäksi tulla erityissääntelystä: YK:ssa neuvotellaan parhaillaan oikeudellisesti sitovasta asiakirjasta ihmisoikeuksista monikansallisten yritysten toiminnassa ja muussa yritystoiminnassa. Esillä olleessa sopimusluonnoksessa on ollut määräyksiä muun muassa lainvalinnasta ja oikeuspaikasta (<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/wgtranscorp/pages/igwgoncnc.aspx>. Haettu 13.12.2021).

yrityksiin, joiden toimipaikka määräytyy niiden sääntömääräisen kotipaikan, keskushallinnon tai päätoimipaikan mukaan.

Kansainväliseen lainvalintaan ja oikeuspaikkaan liittyviä kysymyksiä on muilta osin arvioitu aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä Suomen lainsäädäntö, kansainvälinen liiketoiminta ja ihmisoikeudet⁶⁶. Suomalaiseen yritykseen johdettava kanne voitaisiin Bryssel I -asetuksen perusteella nostaa Suomessa. Rooma II -asetuksen perusteella Suomen laki ei lähtökohtaisesti soveltuisi toisessa maassa tapahtuneisiin asioihin. Rooma II -asetus mahdollistaa kuitenkin yleissäännöstä poikkeamisen ns. kansainvälisesti pakottaviin säännöksiin perustuen. Tällaista kansainvälisesti pakottavaa säännöstä voitaisiin soveltaa lähtökohtaisesti asiassa muuten sovellettavaksi tulevan kyseisen maan kansallisen sääntelyn sijaan. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että asianmukaista huolellisuutta koskeva lainsäädännöllinen velvoite ja siihen mahdollisesti sisällytettävä lainvalintäsäännös mahdollistaisivat Rooma II -asetuksen pääsäännöstä poikkeamisen.⁶⁷ Käytettävissä ei kuitenkaan ole kokemusta tilanteesta, jossa asetuksen pääsäännöstä olisi poikettu.

66 Valleala, Aija (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015): Suomen lainsäädäntö, kansainvälinen liiketoiminta ja ihmisoikeudet, <https://bit.ly/3FZxtCA>, s. 28 ss. Haettu 14.12.2021.

67 *ibid.*; oikeudellinen selvitys s. 89 ja niissä viitatus.

4 Asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvä EU-säätely

4.1 Yritysten kestävyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskeva direktiiviehdotus

4.1.1 Ehdotuksen tavoitteet

Komissio julkaisi yritysten kestävyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskevan direktiiviehdotuksensa 23.2.2022⁶⁸. Ehdotuksen antaminen viivästyi kolmesti, kesältä, syksyltä ja joulukuulta 2021. EU:n laajuisen yritysvastuusäätelyn tavoitteena on lisätä ihmisoikeuksien kunnioittamista ja ympäristönsuojelua. Lisäksi tavoitteena on luoda unionissa toimiville yrityksille tasavertainen kilpailukenttä. Säätelyllä myös vältetään eri jäsenmaiden säätelystä aiheutuvaa säätelykentän pirstaloitumista. Komission mukaan yritysten vapaaehtoiset toimet eivät vaikuta johtaneen laajamittaisiin parannuksiin yritysten haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten osalta. Ennen ehdotuksen antamista komissio järjesti kaksi avointa sidosryhmäkuulemistaloitusta aloitteen alustavasta vaikutusarviosta sekä aloitteen tarpeellisuudesta ja tavoitteista, säätelyn kustannuksista ja muista vaikutuksista ja kansallisesta soveltamisesta, täytäntöönpanomekanismeista ja nykyisestä oikeuskäytännöstä.⁶⁹

4.1.2 Keskeinen sisältö

Säätelyn sisältö (artiklat 1, 3)

Direktiivi asettaa velvoitteet yrityksille koskien tosiasiallisia ja mahdollisia haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia, jotka aiheutuvat yritysten omasta, niiden tytäryhtiöiden ja arvoketjun toimijoiden, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde, toiminnasta. Lisäksi direktiivi asettaa siviilioikeudellisen vastuun edellä mainittujen velvoitteiden

68 Euroopan komissio: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>. Haettu 28.2.2022.

69 Euroopan komissio: Yritysten kestävä hallintotapa. Tietoa aloitteesta, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Yritysten-kestava-hallintotapa_fi. Haettu 10.12.2021.

rikkomisesta. Vakiintuneella liikesuhteella viitataan yrityksen suoraan tai epäsuoraan liikesuhteeseen, joka kestää tai jonka odotetaan kestävän joko intensiteettinsä tai kestoensa puolesta ja joka ei ole vähäpätöinen tai vain täydentävä osa arvoketjua.

Soveltamisala (artikla 2)

Direktiiviä sovelletaan yrityksiin, joiden toiminta pohjautuu jäsenmaan sääntelyyn ja jotka täyttävät yhden seuraavista ehdoista:

- a) yrityksellä oli keskimäärin yli 500 työntekijää ja maailmanlaajuinen nettoliikevaihto yli 150 miljoonaa euroa edellisellä tilikaudella, jolta tilinpäätös on laadittu;
- b) yritys ei ylittänyt kohdassa a) määriteltyjä viitearvoja, mutta sillä oli keskimäärin yli 250 työntekijää ja maailmanlaajuinen nettoliikevaihto yli 40 miljoonaa edellisellä tilikaudella, josta tilinpäätös on laadittu, sillä ehdolla, että vähintään 50 % tästä nettoliikevaihdosta on muodostunut yhdeltä tai useammilta seuraavista toimialoista:
 - a. tekstiilien valmistus, nahka ja siihen liittyvät tuotteet (mukaan lukien kengät) ja tekstiilien, vaatteiden ja kenkien tukkumyynti;
 - b. maatalous, metsätalous, kalatalous (mukaan lukien kalankasvatus), ruokatuotteiden valmistus ja maatalouden raaka-aineiden, elävien eläinten, puun, ruoan ja juomien tukkumyynti;
 - c. mineraalien louhinta riippumatta siitä, missä ne on louhittu (mukaan lukien raakaöljy, maakaasu, hiili, ruskohiili, metallit ja metallien malmit sekä muut ei-metalliset mineraalit ja louhostuotteet), metallien jalostus, muut ei-metalliset mineraalituotteet ja metalliteollisuuden tuotteet (koneistoja ja laitteistoja lukuun ottamatta) ja mineraalien tukkumyynti, raakamalmit ja jalosteet (mukaan lukien metallit ja metallimalmit, rakennusmateriaalit, polttoaineet, kemikaalit ja muut välituotteet).

Soveltamisalaan kuuluvat myös yritykset, joiden toiminta pohjautuu kolmannen maan lainsäädäntöön ja jotka täyttävät yhden seuraavista ehdoista:

- a) nettoliikevaihto yli 150 miljoonaa euroa unionissa tilikaudella ennen viime tilikautta;
- b) nettoliikevaihto yli 40 miljoonaa euroa, mutta ei enemmän kuin 150 miljoonaa euroa tilikaudella ennen viime tilikautta, sillä ehdolla, että vähintään 50 % sen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta muodostuu yhdeltä tai useammalta aiemmin direktiivissä määritellyltä toimialalta.

Komission arvion mukaan soveltamisala kattaa noin 13 000 yritystä EU:ssa ja 4000 kolmansien maiden yritystä.

Asianmukainen huolellisuus (artiklat 4–8)

Jäsenmaiden tulee varmistaa, että yritykset noudattavat ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevaa asianmukaista huolellisuutta seuraavilla toimilla:

- a) asianmukaisen huolellisuuden sisällyttäminen yrityksen toimintapolitiikkaan;
- b) tosiasiallisten ja mahdollisten haitallisten vaikutusten tunnistaminen;
- c) mahdollisten haitallisten vaikutusten ehkäiseminen ja lieventäminen sekä tosiasiallisten haitallisten vaikutusten pysäyttäminen ja niiden laajuuden minimointi;
- d) ilmoituskanavan perustaminen ja ylläpito;
- e) asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikan ja toimien tehokkuuden seuranta;
- f) julkinen viestintä asianmukaisesta huolellisuudesta.

Jäsenmaiden tulee varmistaa, että asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiseksi yritykset voivat jakaa resursseja ja tietoa muiden yritysten ja oikeushenkilöiden kanssa sovellettavan kilpailulain mukaisesti.

Yrityksillä tulee olla asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikka, jonka tulee sisältää kuvauksen yrityksen lähestymistavasta asianmukaiseen huolellisuuteen myös pitkällä aikavälillä, code of conduct -toimintatapaohjeen sääntöineen ja periaatteineen yrityksen henkilöstölle ja tytäryhtiöille sekä asianmukaisen huolellisuuden prosessien kuvauksen, mukaan lukien toimet, joilla varmistetaan toimintatapaohjeen noudattaminen ja joilla toimintatapaohjetta sovelletaan vakiintuneisiin liikesuhteisiin. Asianmukaisen huolellisuuden toimintapolitiikka tulee päivittää säännöllisesti.

Yritysten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet tunnistaakseen tosiasialliset ja mahdolliset haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset, jotka aiheutuvat niiden omasta, tytäryhtiöiden tai arvoketjujen osalta vakiintuneiden liikesuhteiden toiminnasta. Yritysten tulee, milloin asiaankuuluvaa, konsultoida mahdolliset vaikutusten kohteena olevia ryhmiä, kuten työntekijöitä ja muita asiaankuuluvia sidosryhmiä tiedon keräämiseksi tosiasiallisista ja mahdollisista haitallisista vaikutuksista.

Yritysten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet ehkäistä ja kun ehkäiseminen ei ole mahdollista tai heti mahdollista, riittävästi lieventää mahdollisia haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia, jotka on tunnistettu tai jotka olisi pitänyt tunnistaa. Yritysten tulee toteuttaa, milloin asiaankuuluvaa, seuraavat toimet:

- a) kun tarpeen ehkäisemiseen liittyvien toimien luonteen tai monimutkaisuuden vuoksi, ehkäisevän toimintasuunnitelman kehittäminen ja toteuttaminen, mukaan lukien kohtuulliset ja selkeästi määritellyt aikataulut toimille sekä laadulliset ja määrälliset indikaattorit kehityksen mittaamiselle. Ehkäisevä toimintasuunnitelma tulee kehittää konsultoiden vaikutuksen kohteena olevia sidosryhmiä;
- b) sopimusvakuutusten haku liikekumppaneilta joiden kanssa yrityksellä on suora liikesuhde siitä, että yritys hakee toimintatapolitiikan ja milloin tarpeen, ehkäisevän toimintasuunnitelman noudattamista, mukaan lukien vastaavien vakuutusten hakeminen kumppaneilta yrityksen arvoketjussa;
- c) tarvittavien investointien tekeminen johtamis- tai tuotantoprosesseihin ja -infrastruktuuriin;
- d) kohdistetun ja suhteellisen tuen tarjoaminen pk-yrityksille, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde, kun toimintatapolitiikan tai ehkäisevän toimintasuunnitelman noudattaminen vaarantaisi pk-yrityksen toimintakyvyn;
- e) unionin sääntelyn, kilpailusääntely mukaan lukien, mukaisesti yhteistyön tekeminen organisaatioiden kanssa, mukaan lukien kun olennaista, yrityksen kyvyn lisäämiseksi haitallisten vaikutusten pysäyttämiseksi, erityisesti silloin, kun muut toimet eivät ole soveltuvia tai tehokkaita.

Yritykset voivat solmia sopimuksen epäsuoran toimittajan kanssa yrityksen toimintatapaohjeen tai ehkäisevän toimintasuunnitelman noudattamiseksi liittyen mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin, joita ei voi ehkäistä tai riittävästi lieventää.

Sopimusvakuutusten ja epäsuoran toimittajan kanssa tehtyjen sopimusten tulee sisältää asianmukaiset keinot sitoumusten todentamiseksi. Todentamisessa voidaan hyödyntää soveltuvia teollisuusaloitteita tai itsenäisiä, kolmannen tahon todentamisia. Pk-yrityksiä koskevien sopimusvakuutusten ja sopimusten ehtojen tulee olla reiluja, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Pk-yritysten sitoumusten todentamisessa [suuren] yrityksen tulee kantaa kolmannen osapuolen tekemä todentaminen.

Jos mahdollisia haitallisia vaikutuksia ei voi ehkäistä tai riittävästi lieventää edellä mainituilla keinoilla, yrityksen tulee pidättäytyä uuteen tai edellistä jatkavaan suhteeseen ryhtymisestä vaikutukseen liittyvän tahon tai arvoketjun kanssa. Kun lainsäädäntö mahdollistaa, yrityksen tulee väliaikaisesti jäädyttää liikesuhde samalla kun se jatkaa ehkäisemis- tai minimointitoimia tai lopettaa liikesuhde, jos mahdolliset haitalliset vaikutukset ovat vakavat. Jäsenmaiden tulee huolehtia siitä, että niiden sopimuslainsäädäntö mahdollistaa liikesuhteen lopettamisen. Luottojen, lainojen tai rahoituspalveluiden osalta yritysten ei vaa- dita katkaisevan palveluja silloin, kun katkaiseminen aiheuttaisi merkittävää haittaa palvelun saajalle.

Jäsenmaiden tulee varmistaa, että yritykset toteuttavat asianmukaisia toimia tosiasiallisten haitallisten vaikutusten lopettamiseksi silloin, kun vaikutukset on tunnistettu tai ne olisi pitänyt tunnistaa. Kun haitallista vaikutusta ei voida lopettaa, yritysten tulee minimoida vaikutuksen laajuus. Yritysten tulee toteuttaa seuraavat toimet, kun olennaista:

- a) haitallisen vaikutuksen ennallistaminen tai sen laajuuden minimointi, mukaan lukien vahingonkorvaukset vaikutuksen kohteena oleville henkilöille ja rahallinen korvaus vaikutuksen kohteena olevalle yhteisölle. Toimien tulee olla suhteellisia haitallisen vaikutuksen merkitykselle ja mittakaavalle ja yrityksen toimien osuudelle haitalliseen vaikutukseen;
- b) kun tarpeen silloin, kun haitallista vaikutusta ei voida heti pysäyttää, korjaavan toimintasuunnitelman kehittäminen ja toimeenpano sisältäen kohtuulliset ja selkeät aikarajat toiminnalle sekä laadulliset ja määrälliset mittarit kehityksen mittaamiselle. Kun olennaista, korjaava toimintasuunnitelma tulee kehittää konsultaatiossa sidosryhmien kanssa;
- c) sopimusvakuutusten hakeminen toimintatapaohjeiden ja tarpeen mukaan korjaavan toimintasuunnitelman noudattamisesta suorilta kumppaneilta, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde. Vastaavia vakuutuksia haetaan myös arvoketjun toimijoilta;
- d) tarvittavien investointien tekeminen johtamis- ja tuotantoprosesseihin sekä -infrastruktuuriin;
- e) kohdistetun ja suhteellisen tuen tarjoaminen pk-yrityksille, joiden kanssa yrityksellä on vakiintunut liikesuhde, kun toimintatapaohjeen tai korjaavan toimintasuunnitelman noudattaminen vaarantaisi pk-yrityksen toimintakyvyn;
- f) unionin sääntelyn mukaisesti, kilpailusääntely mukaan lukien, yhteistyön tekeminen muiden organisaatioiden kanssa, mukaan lukien kun olennaista, yrityksen kyvyn kasvattamiseksi haitallisen vaikutuksen pysäyttämiseksi, erityisesti kun muu keino ei ole soveltuva tai tehokas.

Sopimusvakuutusten tulee sisältää todentamiskeinot. Todentamisessa voidaan hyödyntää soveltuvia teollisuusaloitteita tai itsenäisiä, kolmannen tahon todentamisia. Pk-yritysten osalta ehtojen tulee olla reiluja, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Suurten yritysten tulee kantaa kulut pk-yritysten vakuutusten todentamisesta. Samat liikesuhteen jäädyttämistä ja katkaisemista koskevat velvoitteet koskevat tosiasiallisten haitallisten vaikutusten pysäyttämistä kuin vaikutusten ehkäisemistä koskevassa artiklassa 7. Luottojen, lainojen tai rahoituspalveluiden osalta yritysten ei vaadita katkaisevan palveluja silloin, kun katkaiseminen aiheuttaisi merkittävää haittaa palvelun saajalle.

Ilmoituskanava (artikla 9)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset tarjoavat mahdollisuuden toimittaa ilmoituksia oikeutetuista huolista yrityksen, sen tytäryhtiöiden tai arvoketjun toimintaan liittyvistä tosiasiallisista ja mahdollisista haitallisista ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista. Ilmoituksia voivat toimittaa a) henkilöt, jotka ovat haitallisen vaikutuksen kohteena tai jotka voivat perustellusti olettaa olevansa vaikutuksen kohteena, b) ammattiliitot ja muut arvoketjun yksittäisten työntekijöiden edustajat, c) kansalaisjärjestöt, jotka ovat aktiivisia arvoketjun alueella.

Yrityksillä tulee olla ilmoitusten käsittelyyn prosessi, myös perusteettomien ilmoitusten osalta. Yrityksen tulee informoida prosesseista olennaisille työntekijöille ja ammattiliitoille. Ilmoittajien tulee voida pyytää yritykseltä asianmukaista seuranta ilmoitukselle ja tavata yrityksen asianmukaisen tason edustajia ilmoituksen sisällöstä keskustelemiseksi.

Seuranta, viestintä, mallisopimuslausekkeet, ohjeet ja lisäkeinot (artiklat 10–14)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset toteuttavat säännöllisiä arviointeja niiden, tytäryhtiöiden ja arvoketjujen vakiintuneiden liikesuhteiden toimista ja keinoista haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamisen, ehkäisemisen, lieventämisen, pysäyttämisen ja vaikutusten laajuuden minimoimisen tehokkuuden seuraamiseksi. Arvioinnin tulee perustua, kun asianmukaista, laadullisiin ja määrällisiin mittareihin ja ne tulee tehdä vähintään 12 kuukauden välein tai kun on perusteltua olettaa, että uusia riskejä voi tulla esiin. Asianmukaisen huolellisuuden politiikka tulee päivittää arviointien tulosten pohjalta.

Yritysten, jotka eivät kuulu direktiivin 2013/34 EU soveltamisalaan, tulee raportoida tämän direktiivin mukaisista asioista julkaisemalla vuosittain verkkosivuillaan lausunnon kansainvälisen kaupan kielellä.

Komissio tulee julkaisemaan ohjeistusta vapaaehtoisista mallisopimuslausekkeista liittyen suorien toimittajien sopimusvakuutuksiin ja epäsuorien toimittajien kanssa tehtävien sopimusten osalta. Komissio voi myös julkaista muuta ohjeistusta liittyen tiettyihin toimialoihin tai haitallisiin vaikutuksiin.

Jäsenmaiden tulee perustaa verkkosivustoja yritysten opastamiseksi. Erityistä huomiota tulee kiinnittää pk-yrityksiin. Rikkomatta valtioneuvoston päätöksiä jäsenvaltiot voivat tukea taloudellisesti pk-yrityksiä. Komissio voi täydentää jäsenvaltioiden toimia eri keinoin. Yritykset voivat tukeutua teollisuus- tai sidosryhmäaloitteisiin toteututtaakseen niille direktiivissä asetetut velvoitteet.

Ilmastonmuutoksen torjunta (artikla 15)

Jäsenvaltioiden tulee varmistua, että soveltamisalaan kuuluvat, yli 500 henkilöä työllistävät yritykset ja kolmansien maiden yritykset, joilla on yli 150 nettoliikevaihto unionissa, tekevät suunnitelman, joka takaa, että yrityksen liiketoimintamalli ja strategia ovat yhdenmukaisia kestäväan talouteen siirtymisen ja Pariisin ilmastosopimuksen 1,5°C ilmastonlämpenemisen rajan kanssa. Suunnitelman tulee erityisesti tunnistaa, yritykselle kohtuullisesti saatavilla olevan tiedon pohjalta, missä laajuudessa ilmastonmuutos on riski yritykselle tai yrityksen toiminta vaikuttaa siihen. Yrityksen tulee sisällyttää suunnitelmaan päästövähennystavoitteet, jos ilmastonmuutosriski on tunnistettu tai se pitäisi tunnistaa merkittäväksi tai yritys vaikuttaa merkittävästi ilmastonmuutokseen. Yritysten tulee huomioida ilmastonmuutokseen liittyvät velvoitteet palkitsemisessa, jos se on yhteydessä yritysjohton panokseen yrityksen liiketoimintastrategiaan, pitkän aikavälin intresseihin ja kestävyYTEEN.

Auktorisoitu edustaja (artikla 16)

Jäsenmaiden tulee varmistaa, että yritykset nimeävät oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön yhteystietoineen auktorisoiduksi edustajakseen.

Valvovat viranomaiset (artiklat 17–21)

Jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä yksi tai useampi viranomainen valvomaan velvoitteiden noudattamista. Mikäli jäsenvaltio nimeää useampi viranomaisia, sen tulee huolehtia, että viranomaisten toimivalta on selkeästi määritelty ja viranomaiset toimivat läheisesti ja tehokkaasti yhdessä. Komissio julkaisee listan valvovista viranomaisista, muun muassa verkkosivuillaan. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että viranomaiset toimivat itsenäisesti ja käyttävät valtaansa puolueettomasti, läpinäkyvästi ja vaitioloa noudattaen.

Viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet ja resurssit direktiivissä määriteltyjen tehtävien toteuttamiseksi. Valvova viranomainen voi aloittaa tutkimuksen itsenäisesti tai sille direktiivissä määritellyn ilmoituksen pohjalta, kun viranomaisen näkemyksen mukaan sillä on riittävästi tietoa yrityksen velvoitteiden rikkomisesta.

Tarkastukset tulee tehdä jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja yritykselle tehdyn ennakkovaroituksen jälkeen, paitsi silloin kun ennakkoilmoitus estäisi tehokkaan tarkastuksen. Kun tarkistus tehdään muualla kuin jäsenvaltion tuomiovalta-alueella, viranomainen tekee yhteistyötä tuon jäsenvaltion viranomaisen kanssa. Jos viranomainen tunnistaa tutkimuksessaan, ettei direktiivin pohjalta toimeenpantua kansallista lainsäädäntöä ole noudatettu, se määrää yritykselle määräajan korjaaviin toimenpiteisiin. Korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen ei estä hallinnollisten sanktioiden asettamista tai vahinkojen osalta siviilioikeudellista vastuuta.

Valvovilla viranomaisilla tulee olla vähintään seuraavat toimivaltuudet:

- a) määräys lopettaa velvoitteiden rikkominen, toiminnan toistosta pidättäytymiseen ja kun tarpeen, korjaaviin toimenpiteisiin;
- b) taloudellisten seuraamusten määräys;
- c) tilapäisten keinojen käyttö vakavan ja korjaamattoman haitan välttämiseksi.

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että jokaisella luontaisella tai oikeushenkilöllä on oikeus oikeusturvakeinoihin koskien valvovan viranomaisen niistä tekemiä oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Luonnollisilla ja oikeushenkilöillä tulee olla oikeus esittää varteenotettavia epäilyjä valvoville viranomaisille, kun näillä on syytä uskoa, että yritys ei täytä velvoitteitaan. Valvovat viranomaiset arvioivat epäilyt ja tarpeen mukaan käyttävät toimivaltaansa. Viranomaisten tulee mahdollisimman pian sekä jäsenvaltion ja unionin lainsäädännön mukaisesti kertoa ilmoittajalle arvioinnin lopputuloksesta perusteluineen. Epäilyn ilmoittaneilla henkilöillä tulee olla pääsy oikeusistuimeen tai muuhun itsenäiseen ja puolueettomaan julkiseen toimivaltaiseen elimeen valvovan viranomaisen päätösten laillisuuden, toimien ja toimimattomuuden arvioimiseksi.

Jäsenvaltioiden tulee määrittää velvoitteiden rikkomisesta aiheutuvat sanktiot. Sanktioiden tulee olla tehokkaita, suhteellisia ja varoittavia. Sanktioiden määrittämisessä tulee ottaa huomioon yrityksen pyrkimykset toteuttaa valvovan viranomaisen sille määräämien korjaavat toimenpiteet, investoinnit ja kohdistettu tuki sekä yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa. Taloudellisten seuraamusten tulee pohjautua yrityksen liikevaihtoon. Viranomaisten sanktioita koskevien päätösten tulee olla julkisia.

Komissio asettaa valvovien viranomaisten eurooppalaisen verkoston. Verkostossa edistetään viranomaisten yhteistyötä, koordinaatiota sekä lainsäädäntöön, tutkimuksiin, sanktioihin ja valvontaan liittyvien toimien yhdenmukaisuutta ja tarkoituksen mukaan jaetaan tietoa. Artiklassa myös määritellään valvovien viranomaisten yhteistyön yksityiskohdat.

Siviilioikeudellinen vastuu (artikla 22)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että yritykset ovat korvausvelvollisia, jos

- a) ne epäonnistuvat noudattamaan artiklojen 7 ja 8 sisältöä (mahdollisten haitallisten vaikutusten ehkäisy ja todellisten haitallisten vaikutusten pysäyttäminen) ja;
- b) tämän epäonnistumisen seurauksena on tapahtunut haitallinen vaikutus, joka olisi pitänyt tunnistaa, ehkäistä, lieventää, pysäyttää tai sen laajuus minimoida artikloissa 7 ja 8 mainituin asianmukaisin keinoin, ja vaikutus on johtanut vahinkoon.

Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että kun yritys on toiminut artiklojen 7 ja 8 velvoitteiden mukaisesti, se ei ole korvausvelvollinen haitallisesta vaikutuksesta aiheutuvista vahingoista, jotka ovat aiheutuneet epäsuoran kumppanin, jonka kanssa yrityksellä on vakiintunut suhde, toiminnasta, ellei ole tapauskohtaisesti kohtuutonta odottaa, että todelliset toteutetut toimet, varmennus mukaan lukien, olisivat olleet riittäviä haitallisen vaikutuksen ehkäisemiseksi, lieventämiseksi, pysäyttämiseksi tai sen laajuuden minimoimiseksi.

Korvausvelvollisuutta ja sen laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon yrityksen toimet, siinä määrin, kun ne liittyvät suoraan vahinkoon, valvovan viranomaisen edellyttämien korjaavien toimenpiteiden noudattamiseksi, tehdyt investoinnit ja artiklojen 7 ja 8 mukainen suora tuki sekä muu yhteistyö muiden toimijoiden kanssa haitallisten vaikutusten käsittelemiseksi arvoketjuissa.

Siviilioikeudellinen vastuu ei voi poissulkea yhtiön tytäryhtiöiden tai arvoketjun suorien ja epäsuorien liikekumppaneiden siviilioikeudellista vastuuta. Direktiivin mukainen siviilioikeudellinen vastuu ei voi myöskään poissulkea unionin tai kansallisen sääntelyn mukaista haitallisten ihmisoikeus- tai ympäristövaikutusten siviilioikeudellista vastuuta direktiivin ulkopuolella tai sitä tiukemmasta vastuusta.

Jäsenmaiden tulee varmistaa, että siviilioikeudellista vastuuta toimeenpaneva kansallinen lainsäädäntö on ensisijaisesti sovellettavaa tapauksissa, joissa korvausvaatimuksia koskeva lainsäädäntö ei ole jäsenvaltion sääntelyä.

On huomioitavaa, että komissio esittää resitaalissa 58, että siviilioikeudellista vastuuta koskien ei säädeltäisi siitä, kenen tehtävä olisi tapauskohtaisesti todistaa, että yritys on toiminut kohtuullisen riittävästi. Todistustaakan kohdistuminen jäisi siis kansallisen sääntelyn varaan.

Rikkomusten ilmoittaminen ja ilmoittajien suojele (artikla 23)

Ilmoittajansuojaa koskevaa direktiiviä (2019/1937) sovelletaan kaikkiin tätä direktiiviä koskeviin rikkomusilmoituksiin ja ilmoituksiin tehneiden henkilöiden suojeleluun.

Julkinen tuki (artikla 24)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että julkista tukea hakevat yritykset antavat virallisen todistuksen, ettei niihin ole kohdistunut direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä seuranneita sanktioita.

Johdon vastuut (artiklat 25 ja 26)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kun yhtiön johto toimii yhtiön edun mukaisesti, johdon tulee ottaa huomioon päätöksensä seuraukset kestävyydelle, mukaan lukien tarpeen mukaan ihmisoikeuksille, ilmastonmuutokselle ja ympäristöseurauksille lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Johdon vastuiden rikkomusta koskevat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset koskevat myös tätä säännöstä.

Yhtiön johto on vastuussa asianmukaisen huolellisuuden toimien asettamisesta ja valvonnasta artiklan 4 mukaisesti ja erityisesti asianmukaisen huolellisuuden suunnitelman osalta artiklan 5 mukaisesti, huomioiden olennainen palaute sidosryhmiltä ja kansalaisyhteiskunnalta. Yhtiön johdon tulee raportoida tästä yhtiön hallitukselle. Jäsenmaiden tulee varmistaa, että yhtiön johto muokkaa yhtiön strategiaa niin, että strategia huomioi artiklan 6 mukaiset tosiasialliset ja mahdolliset haitalliset vaikutukset ja artiklojen 7–9 mukaiset keinot.

Direktiiviehdotuksen liitteet

Direktiiviehdotuksen liitteessä listataan kansainväliset sopimusinstrumentit, joiden perusteella haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset määräytyvät.⁷⁰

4.2 Kestävyysraportointi

EU-direktiiviin pohjautuva kirjanpitolain muutos edellyttää suurilta listayhtiöiltä ja luotolaitos- ja vakuutusyhtiöiltä vastuullisuusraportointia muun muassa ympäristö- ja ihmisoikeusasioista⁷¹. Huhtikuussa 2021 Euroopan komissio julkaisi ehdotuksen kestävyysraportointidirektiiviksi, joka korvasi aiemman EU-lainsäädännön. Ehdotuksen mukaan lain soveltamisala laajenisi kaikkiin suuriin yrityksiin ja kaikkiin listayhtiöihin (pl. listatut mikroyhtiöt), raportoivilta edellytettäisiin raportoidun tiedon varmentamista, raportointia koskevat sisältövaatimukset tarkentuisivat uusien EU-vastuullisuusraportointistandardien myötä ja raportoitavan tiedon tulisi olla koneluettavaa.⁷² Ehdotuksesta on käynnissä neu-

70 Euroopan komissio: Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937 (COM(2022) 71 final – annex), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6533_2022_ADD_1&from=EN. Haettu 28.2.2022.

71 Työ- ja elinkeinoministeriö: Vastuullisuusraportointi, <https://tem.fi/vastuullisuusraportointi>. Haettu 17.11.2021.

72 Euroopan komissio: Corporate sustainability reporting, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en. Haettu 17.11.2021.

vottelut komission ja jäsenmaiden kesken. Ehdotuksen mukaan ympäristöä ja ihmisoikeuksia koskevat raportointisisältövaatimukset tarkentuvat siis EU-vastuullisuusstandardien valmistelussa. Komissio on nimittänyt Euroopan taloudellisen raportoinnin asiantuntijaryhmän valmistelemaan ehdotukset standardeiksi.⁷³

4.3 Muu asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvä EU-sääntely

EU:n kestävän rahoituksen sääntelyn tarkoituksena on ohjata yksityisiä investointeja niin, että talous olisi ilmaston kannalta neutraali. EU-taksonomia on luokitusjärjestelmä, joka luokittelee ympäristön kannalta kestävän taloudellisen toiminnan.⁷⁴ Taksonomia (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta) sisältää vähimmäissuojavaatimukset, jotka ovat edellytys sille, että taloudellista toimintaa voidaan pitää ympäristön kannalta kestävänä. Vähimmäistason suojatoimiksi taksonomiassa määritellään OECD:n monikansallisille yrityksille suunnattujen toimintaohjeiden ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden noudattamisen sekä periaatteiden ja oikeuksien noudattamisen, jotka vahvistetaan Kansainvälisen työjärjestön ILO:n työelämän peruseriaatteita ja -oikeuksia koskevassa julistuksessa yksilöidyissä kahdeksassa keskeisessä ILO:n yleissopimuksessa sekä kansainvälisessä ihmisoikeusasiakirjassa.⁷⁵

Rahoitusmarkkinatoimijoiden kestävää rahoitusta koskevien tiedonantovelvoitteiden (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla) mukaan rahoitusmarkkinatoimijoiden on julkaistava ja ylläpidettävä verkkosivustoi- laan tietoja asianmukaisen huolellisuuden toimintaperiaatteistaan haitallisten kestävyysvaikutusten osalta. Tietoihin tulee sisällyttää vähintään tiedot pääasiallisten haitallisten

73 EFRAG: EFRAG invited to contribute immediately to the elaboration of draft EU sustainability reporting standards (ESRS), <https://www.efrag.org/News/Project-515/EFRAG-invited-to-contribute-immediately-to-the-elaboration-of-draft-EU-sustainability-reporting-standards-ESRS>. Haettu 17.11.2021.

74 European Commission: Sustainable Finance, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_fi. Haettu 10.12.2021.

75 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1593772710189&uri=CELEX:32020R0852>. Haettu 10.12.2021.

kestävyysvaikutusten ja -indikaattorien tunnistamisesta ja priorisointia koskevista toimintaperiaatteistaan, kuvaus pääasiallisista haitallisista kestävyysvaikutuksista sekä niihin liittyvistä toteutetuista tai tarvittaessa suunnitelluista toimista, lyhyet yhteenvedot direktiivin 2007/36/EY 3 g artiklan mukaisista vaikuttamispolitiikoista, jos kyseistä artiklaa sovelletaan sekä viittaus vastuulliseen liiketoimintaan liittyvien toimintatapojen ja asianmukaista huolellisuutta ja raportointia koskevien kansainvälisesti tunnustettujen standardien noudattamiseen ja tarvittaessa Pariisin sopimuksen tavoitteisiin mukautumisen asteeseen. Jos taas rahoitusmarkkinatoimija ei ota huomioon sijoituspäätöksensä haitallisia kestävyysvaikutuksia, sen tulisi kertoa verkkosivuillaan selkeät syyt toiminnalleen sekä sen, aikovatko ne ottaa haitalliset vaikutukset huomioon tulevaisuudessa ja jos, niin milloin.⁷⁶

EU-sääntelyyn perustuva laki konfliktimineraalien maahantuonnista (Laki konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta 1196/2020) asettaa laissa määriteltujen mineraalien ja malmien maahantuojille asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen.⁷⁷ Velvoitteet liittyvät maahantuojan hallintojärjestelmiin, riskinhallintaan, riippumattomien kolmansien osapuolten suorittamiin tarkastuksiin ja tietojen ilmoittamiseen. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) toimii Suomessa konfliktimineraalilainsäädännön valvovana viranomaisena. Lainsäädäntö astui voimaan 30.12.2020.

Komissio antoi 10.12.2020 lainsäädäntöehdotuksen akkuja koskevan sääntelyn uudistamiseksi. Ehdotuksen mukaan teollisuusakkujen ja sähköajoneuvoakkujen, joiden teho on 2 kWh, markkinoille saattajille asetettaisiin akkujen hankintaketjuun liittyvät asianmukaisen huolellisuuden velvoitteet. Toimijoiden olisi laadittava ja viestittävä selkeästi hankintakumppaneille ja yleisölle akkujen hankintaa koskeva toimintapolitiikka, sisällytettävä toimintapolitiikkaan OECD:n vastuullisuusnormit, järjestettävä hallintajärjestelmäänsä selkeät vastuut ja asiakirjojen säilyttäminen vähintään viiden vuoden ajan, luotava ja pidettävä yllä hankintaa koskeva valvonta- ja läpinäkyvyysjärjestelmä, sisällytettävä toimintapolitiikka hankinta- ja toimittajasopimuksiin sekä perustettava valitusmekanismi tai tarjottava sellainen yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.⁷⁸ Komissio neuvottelee ehdotuksesta jäsenmaiden kanssa.

76 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyysvaikutusten liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019R2088>. Haettu 10.12.2021.

77 Laki konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta (1196/2020), <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20201196>. Haettu 10.12.2021.

78 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus akuista ja käytetyistä akuista, direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta ja asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta (KOM(2020) 798 lopullinen), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0798&from=EN>. Haettu 10.12.2021.

Komissio antoi 17.11.2021 lainsäädäntöehdotuksen metsäkadon torjunnasta ja metsien laadusta.⁷⁹ Ehdotuksen tavoitteena on vähentää kasvihuonepäästöjä ja luonnonmonimuotoisuuden heikkenemistä. Ehdotus asettaisi asianmukaisen huolellisuuden velvoitteet soijan, naudanlihan, palmuöljyn, puutuotteiden, kaakaon ja kahvin EU:n markkinoille asettajille. Ehdotuksen mukaan toimijoiden tulee varmistaa tuotteiden maantieteellinen alkuperä niin, ettei tuotteiden tuottamiseen liity metsäkatoa tai metsän laadun heikkenemistä.⁸⁰ Komissio neuvottelee ehdotuksesta jäsenmaiden kanssa.

79 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (COM(2021) 706 final), https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en. Haettu 10.12.2021.

80 European Commission: Questions and Answers on new rules for deforestation-free products, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5919. Haettu 10.12.2021.

5 Muissa valtioissa käyttöön otettuja lainsäädännöllisiä keinoja

Oikeudellisessa selvityksessä on käyty läpi asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvää lainsäädäntöä Yhdysvalloissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Australiassa, Ranskassa ja Hollannissa.⁸¹ Seuraavissa kappaleissa käydään läpi toteutunutta lainsäädäntöä Ranskassa, Saksassa ja Norjassa. Ranskan lain käsittelyn osalta käydään läpi lyhyesti myös lain soveltamisesta saatua kokemusta. Hollannin osalta kerrotaan tuoreesta hallitusohjelmakirjauksesta.

5.1 Ranskan laki asianmukaisesta huolellisuudesta

Ranskassa säädettiin 2017 laki yritysten asianmukaisen huolellisuuden velvollisuudesta. Laki asettaa suurille yhtiöille ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevan asianmukaisen huolellisuuden velvollisuuden, joka kattaa yhtiön ja sen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnan. Laki soveltuu Ranskassa rekisteröityihin yhtiöihin, 1) joilla on kahden peräkkäisen tilikauden ajan ollut vähintään 5 000 työntekijää yhtiössä itsessään tai sen Ranskaan rekisteröidyissä tytäryhtiöissä; tai 2) joilla on vähintään 10 000 työntekijää yhtiössä itsessään tai sen Ranskaan tai muihin maihin rekisteröidyissä tytäryhtiöissä.⁸²

Asianmukaisen huolellisuuden velvoite edellyttää yrityksiä laatimaan ja toteuttamaan huolellisuussuunnitelman toimista, joilla yhtiö tunnistaa ja ehkäisee toiminnastaan suoraan tai välillisesti aiheutuvia ihmisoikeusloukkauksia ja ympäristövahinkoja. Toimien tulee koskea myös yhtiön määräysvallassa olevia yhtiöitä sekä alihankkijoita ja toimittajia.⁸³

Suunnitelma tulisi laatia yhdessä yhtiön sidosryhmien kanssa ja sen pitäisi kattaa kohdulliset toimet riskien tunnistamiseksi ja vakavien perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen, vakavien vammojen, ympäristöhaittojen tai terveysten riskien ehkäisemiseksi. Edellytettävät toimet ovat: 1) riskien tunnistaminen, analysointi ja priorisointi; 2) tytäryhtiöiden, alihankkijoiden ja toimittajien toiminnan säännöllinen arviointi; 3) toimet negatiivisten

81 Oikeudellinen selvitys, s. 32–39.

82 Code du commerce, artikla L. 225-102-4.-I.

83 idem. artikla L. 225-102-4. -I, par. 4.

vaikutusten ehkäisemiseksi; 4) mekanismi riskejä koskevien havaintojen keräämiseksi; 5) järjestelmä suunnitelman toimeenpanon ja sen tehokkuuden seuraamiseksi.⁸⁴ Suunnitelma sekä selvitys sen toteuttamisesta tulee julkistaa yleisölle ja osana yhtiön vuosittaista raportointia. Lain asettaman asianmukaisen huolellisuuden voidaan katsoa kattavan kolme osa-aluetta: 1) suunnitelman laatiminen; 2) suunnitelman toteuttaminen; 3) suunnitelman sekä toteutusta koskevan selvityksen julkaiseminen.

Mikäli yhtiö ei täytä asianmukaisen huolellisuuden velvollisuuttaan, sitä vastaan voidaan nostaa kanne. Yhtiö saa kolme kuukautta aikaa täyttää velvollisuutensa, jonka jälkeen tuomioistuin voi velvoittaa sen julkaisemaan huolellisuussuunnitelman sakon uhalla. Lisäksi suunnitelman julkaisematta jättäminen saattaa johtaa vahingonkorvausvastuuseen niiden vahinkojen suhteen, jotka olisi voitu välttää julkaisemalla suunnitelma.⁸⁵

Ranskan talous- ja valtiovarainministeriö julkaisi lain toteutumisesta raportin tammikuussa 2020. Raportti esittää lain toimeenpanon vahvistamiseksi viranomaisen nimeämistä. Viranomaisen tukisi yrityksiä lain noudattamisessa. Koska tällä hetkellä on vaikea vahvistaa, mitkä yritykset kuuluvat lain soveltamisalaan, viranomaisen voisi tarkentaa soveltamisalaan kuuluvia yritysmuotoja ja kokorajoja. Raportti myös toteaa, että tasavertaisen kilpailun vuoksi vastaavaa sääntelyä tulisi toteuttaa myös EU-tasolla. Raportin mukaan lain tuntemus on heikkoa eikä lainsäädännön toteuttamiseksi ole yhtä selkeää tapaa. Lain tavoitteiden toteutumista haittaa myös se, että yritykset näkevät asianmukaisen huolellisuuden edelleen omien intressiensä ja maineensa suojaamiskeinona sen sijaan, että ne näkisivät sen keinona kunnioittaa ihmisoikeuksia tai ympäristöä. Pitkäaikaista tiedottamista ja koulutusta tarvitaan, jotta lain henki toteutuisi.⁸⁶

5.2 Saksan laki asianmukaisesta huolellisuudesta

Saksassa hyväksyttiin kesällä 2021 laki asianmukaisesta huolellisuudesta.⁸⁷ Lain soveltamisalaan kuuluvat yritykset, joiden hallinto, liiketoiminnan pääasiallinen sijainti tai kotipaikka sijaitsee Saksassa ja joilla on vähintään 3000 työntekijää Saksassa, mukaan lukien

84 idem. artikla L. 225-102-4. -I, par. 5.

85 idem. artikla L. 225-102-5.

86 Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, (Ministère de l'Économie et des Finances 2020), https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/devoirs-vigilances-entreprises.pdf. Haettu 3.12.2021.

87 Federal Ministry of Labour and Social Affairs: Act on Corporate Due Diligence in Supply Chains, <https://www.bmas.de/EN/Services/Press/recent-publications/2021/act-on-corporate-due-diligence-in-supply-chains.html>. Haettu 18.11.2021.

ulkomaille lähetetyt työntekijät. Lisäksi laki koskee yrityksiä, joilla on Saksan elinkeinolain määritelty kotipaikka ja joilla on normaalisti 3000 työntekijää Saksassa. Tammikuun 1. päivästä 2024 lähtien lakia sovelletaan yrityksiin, joilla on 1000 työntekijää Saksassa.⁸⁸

Saksan laissa asetetaan yrityksille velvoite harjoittaa asianmukaista huolellisuutta ihmisoikeuksien ja ympäristön osalta toimitusketjuissaan. Lain tarkoituksena on ehkäistä ja minimoida ihmisoikeus- ja ympäristöriskejä sekä lopettaa ihmisoikeus- ja ympäristövelvoitteiden rikkominen. Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteeseen sisältyy:

1. riskien hallintajärjestelmän perustaminen;
2. vastuullisen henkilön tai henkilöiden nimeäminen yrityksessä;
3. säännöllisen riskiarvion suorittaminen;
4. menettelytapalinjauksen julkaiseminen;
5. ehkäisevien toimenpiteiden toteuttaminen omissa liiketoiminnoissa ja suorien toimittajien kanssa;
6. korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen;
7. valituskanavan perustaminen;
8. asianmukaisen huolellisuuden velvoitteiden toteuttaminen epäsuoriin toimittajiin liittyvien riskien osalta ja
9. dokumentointi ja raportointi.

Huolellisuusvelvoitteen asianmukaisuus määrittyy seuraavien asioiden mukaan:

1. yrityksen liiketoiminnan luonne ja laajuus;
2. yrityksen kyky vaikuttaa osapuoleen, joka on suoraan vastuussa ihmisoikeus- tai ympäristöriskistä tai ihmisoikeus- tai ympäristövelvoitteen rikkomisesta;
3. velvoitteen odotettavissa olevan rikkomisen vakavuus, aiheuttaako rikkomisen korjaamattomia haittoja sekä velvoitteiden rikkomisen todennäköisyys ja
4. yrityksen myötävaikuttamisen syy-yhteys ihmisoikeus- tai ympäristörisktiin tai velvoitteiden rikkomiseen.

Lain rikkominen ei luo uusia siviilioikeudellisia vastuita, mutta se ei myöskään rajaa muualla määriteltyjä vastuita.⁸⁹ Laissa suojeltavat oikeushyvät on määritelty lain liitteessä. Liite luettelee oikeushyviksi seuraavat:

⁸⁸ Act on Corporate Due Diligence Obligations for the Prevention of Human Rights Violations in Supply Chains, Section 1 Scope of application, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf;jsessionid=22F16C5217CC3AAB13034E3AE1580176.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3. Haettu 18.11.2021.

⁸⁹ *ibid.*, Section 3, Due Diligence Obligations.

- Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset pakollinen työ (ILO-sopimus nro 29, mukaan lukien sopimuksen lisäpöytäkirja), järjestäytymisvapaudesta (nro 87), kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta (nro 98), samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka (nro 100), pakkotyön poistaminen (nro 105), työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuva syrjintä (nro 111), työhön pääsemiseksi vaadittava vähimmäisikä (nro 138) ja lapsityön pahimpien muotojen kieltäminen ja välittömät toimet niiden poistamiseksi (nro 182)⁹⁰;
- YK:n yleissopimus kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista ja yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista;
- Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus⁹¹;
- Tukholman yleissopimus pysyvistä orgaanisista yhdisteistä⁹² ja
- vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus^{93, 94}

Saksan laki edellyttää asianmukaisen ja tehokkaan riskienhallintajärjestelmän perustamista laissa määriteltyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Riskienhallinta on sisällytettävä kaikkiin olennaisiin liiketoimintaprosesseihin asianmukaisin tavoin.⁹⁵ Osana riskienhallintaa yritysten tulee toteuttaa asianmukainen riskianalyysi, jolla se tunnistaa sen liiketoimintaan ja suoriin toimittajiin liittyvät ihmisoikeus- ja ympäristöriskit. Mikäli yrityksen suorassa toimitussuhteessa on epäselvyyksiä tai yritys on pyrkinyt kiertämään velvoitteita, epäsuora toimittaja lasketaan suoraksi toimittajaksi. Tunnistetut riskit tulee priorisoida muun muassa laissa aiemmin määritellyillä kriteereillä (ks. huolellisuusvelvoitteen

90 Sandell Toni, toim. (työministeriö, ILO-neuvottelukunta): Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset, https://tem.fi/documents/1410877/2971009/ilo_yleissopimukset.pdf/995fef91-ccf5-4a3e-ada1-82c836cd347f. Haettu 19.11.2021.

91 Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus (64/2017), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2017/20170064>. Haettu 19.11.2021.

92 Tasavallan presidentin asetus pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen voimaansaattamisesta (16.4.2004), <https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040034>. Haettu 19.11.2021.

93 Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus (45/1992), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1992/19920045/19920045_2. Haettu 19.11.2021.

94 Act on Corporate Due Diligence Obligations for the Prevention of Human Rights Violations in Supply Chains, Annex, Conventions.

95 *ibid.*, Section 4, Risk Management.

asianmukaisuus). Riskianalyysin tulos tulee kommunikoida sisäisesti olennaisille päätöksentekijöille. Analyysi tulee tehdä vuosittain sekä tarpeen mukaan, esimerkiksi kun toimitusketjussa tapahtuu muutoksia.⁹⁶

Jos yritys havaitsee analyysin pohjalta jonkin riskin, sen on ryhdyttävä asianmukaisin toimiin riskin ehkäisemiseksi ilman tarpeetonta viivästystä. Yrityksen on myös julkaistava linjaus sen ihmisoikeusstrategiasta. Linjauksen sisällytettävä vähintään seuraavat asiat:

- kuvaus prosesseista, joilla yritys täyttää laissa asetetut velvoitteet;
- yrityksen priorisoidut ihmisoikeus- ja ympäristöriskit, jotka se on tunnistanut riskianalyysin avulla ja
- riskianalyysin pohjalta henkilöstölle ja toimitusketjulle asetetut ihmisoikeus- ja ympäristöodotukset.

Yrityksen on kohdistettava asianmukaiset ehkäisevät toimenpiteet suoriin toimittajiin. Tämä tarkoittaa ihmisoikeus- ja ympäristöodotusten huomioon ottamista suorista toimittajia valittaessa, odotusten sisällyttämistä suorien toimittajien kanssa solmittaviin sopimuksiin, suorien toimittajien kouluttamista sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi ja sopimusvalvontaa. Yrityksen tulee tarkastella ehkäisevien keinojen tehokkuutta vuosittain sekä tarpeen mukaan riskien muuttuessa.⁹⁷

Jos yritys havaitsee, että on tapahtunut tai tapahtumassa sen omiin toimintoihin tai suoraan toimittajaan liittyvä ihmisoikeus- tai ympäristövelvoiterikkomus, yrityksen on ryhdyttävä ilman tarpeetonta viivästystä asianmukaisiin toimenpiteisiin rikkomuksen ehkäisemiseksi, lopettamiseksi tai lieventämiseksi. Omissa liiketoiminnoissa Saksassa toimenpiteen pitää johtaa rikkomuksen lopettamiseen. Jos yritys ei voi lähitulevaisuudessa lopettaa suoran toimittajan ihmisoikeus- tai ympäristörikkomusta, yrityksen tulee tehdä ja toimeenpanna keino lopettaa tai lieventää rikkomus ilman tarpeetonta viivästystä. Keinon tulee sisältää konkreettinen aikataulu. Liikesuhteen lopettamista edellytetään vain, jos velvoitteen rikkomus arvioidaan erittäin vakavaksi, toimeenpannut keinot eivät korjaa tilannetta asetetussa aikataulussa, yrityksellä ei ole käytössään vähemmän ankaria keinoja tai vaikutuskeinojen lisäämisellä ei ole menestysmahdollisuuksia. Velvollisuutta lopettaa liikesuhde ei aiheudu siitä, että valtio ei ole ratifioinut tai toimeenpannut liitteessä mainittua

96 *ibid.*, Section 5, Risk Analysis.

97 *ibid.*, Section 6, Prevention measures.

kansainvälistä sopimusta. Yrityksen tulee arvioida korjaavat toimenpiteet vuosittain tai tarpeen mukaan, mikäli olosuhteet muuttuvat merkittäväällä tavalla.⁹⁸

Saksan laki edellyttää, että yrityksellä tulee olla käytössä asianmukainen sisäinen valitusprosessi. Vaihtoehtoisesti yritys voi osallistua ulkoiseen valitusprosessiin sillä ehdolla, että laissa määritellyt kriteerit ulkoiselle valitusprosessille täyttyvät.⁹⁹ Yrityksen tulee myös ottaa käyttöön valitusprosessi, joka mahdollistaa epäsuoran toimittajan ihmisoikeus- tai ympäristöriskien ja velvoiterikkomusten raportoinnin. Jos yritys saa merkin mahdollisesta epäsuoraan toimittajaan liittyvästä ihmisoikeus- tai ympäristövelvoitteen rikkomuksesta, sen tulee viivytyksettä toteuttaa riskianalyysi, ottaa käyttöön vastuulliseen toimijaan kohdistuvat asianmukaiset ehkäisevät toimenpiteet, kehittää ja toimeenpanna ehkäisevät, lopettavat ja lieventävät keinot sekä päivitettävä toimintatapolitiikka, mikäli tarpeen.¹⁰⁰

Yrityksen on dokumentoitava asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvien velvoitteiden toteuttaminen ja säilytettävä asiakirjat seitsemän vuotta niiden luomisesta. Yritysten on myös valmisteltava vuosittain raportti velvoitteiden toteuttamisesta ja julkaistava raportti verkkosivuillaan enintään neljän kuukauden päästä tilikauden loppumisesta. Raportin tulee sisältää ymmärrettävällä tavalla vähintään tieto siitä, onko yritys tunnistanut ihmisoikeus- tai ympäristöriskejä tai velvoitteisiin liittyviä riskejä ja jos, niin mitä, mitä yritys on tehnyt velvoitteiden täyttämiseksi, miten yritys arvioi sen toimenpiteiden vaikutusta ja tehokkuutta ja mitä päätelmiä yritys tekee tulevien toimenpiteiden arviosta. Mikäli yritys raportoi uskottavasti, ettei se ole tunnistanut riskejä tai rikkomuksia, yrityksen ei tarvitse raportoida edellä kuvatuista keinoista. Tarkoituksenmukaista harkintaa sovelletaan liikesalaisuuksiin.¹⁰¹

Toimivaltainen viranomainen tarkistaa, että yritys on julkaissut raportin ja että raportti täyttää laissa määritellyt kriteerit. Mikäli edellytykset eivät täyty, viranomainen voi vaatia yritystä korjaamaan raportin kohtuullisessa ajassa.¹⁰² Toimivaltainen viranomainen voi viran puolesta tarkkailla laissa säädettyjen ihmisoikeus- ja ympäristövelvoitteiden noudattamista ja selvittää, lopettaa sekä ehkäistä edellä mainittujen velvoitteiden rikkomuksia. Viranomainen voi toteuttaa edellä mainitut toimet myös henkilön tekemästä ilmoituksesta tietyin ehdoin.¹⁰³ Viranomainen antaa asianmukaisia ja tarpeellisia määräyksiä sekä toteut-

98 *ibid.*, Section 7, Remedial action.

99 *ibid.*, Section 8, Complaints procedure.

100 *ibid.*, Section 9, Indirect suppliers; authorisation to issue statutory instruments.

101 *ibid.*, Section 10, Documentation and reporting obligation.

102 *ibid.*, Section 13, Report audit by authorities; authorisation to issue statutory instruments.

103 *ibid.*, Section 14, Action taken by the authorities; authorisation to issue statutory instruments.

taa toimenpiteitä tutkiakseen, lopettaakseen ja ehkäistäkseen rikkomuksia laissa määriteltyjen velvoitteiden osalta. Toimenpiteet voivat olla ihmisten yhteen kutsumista, määräys yritykselle toimittaa kolmen kuukauden kuluessa korjaussuunnitelma aikatauluineen sekä vaatimus yritykselle tehdä tiettyjä toimenpiteitä velvoitteittensa täyttämiseksi.¹⁰⁴

Viranomaisella on oikeus mennä sisälle ja tarkistaa yrityksen toimitilat normaalien aukioloaikojen puitteissa sekä tutkia yrityksen dokumentointi asianmukaisen huolellisuuden velvoitteisiin liittyen.¹⁰⁵ Yrityksillä ja henkilöillä on velvollisuus toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle pyydetty tieto ja asiakirjat, Saksan rikoslaki huomioon ottaen.¹⁰⁶ Laki määrää toimivaltaiseksi viranomaiseksi Saksan liittovaltion taloudellisten suhteiden ja vientikontrollin viraston. Virasto hoitaa laissa määriteltyjä tehtäviä riskipohjaisella lähestymistavalla.¹⁰⁷

Laissa määriteltyjen velvoitteiden rikkomus voi johtaa yrityksen ulossulkemiseen julkisista hankinnoista.¹⁰⁸ Saksan laissa on myös määritelty lain rikkomusta koskevat rahalliset sanktiot.¹⁰⁹

5.3 Norjan laki asianmukaisesta huolellisuudesta

Huhtikuussa 2021 Norjan hallitus esitti parlamentille lakiehdotuksen asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta. Laki hyväksyttiin kesäkuussa ja se tulee voimaan 1.7.2022.^{110;111} Lain tarkoituksen on edistää yritysten ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisen työn kunnioittamista ja taata yleisölle pääsy tietoon siitä, miten yritykset hallinnoivat ihmisoikeuksiin ja ihmisarvoiseen työhön kohdistuvia haitallisia vaikutuksia. Ympäristöasiat eivät siis kuulu lakiin.

104 *ibid.*, Section 15, Orders and measures.

105 *ibid.*, Section 16, Access rights.

106 *ibid.*, Section 17, Obligation to provide information and surrender documents.

107 *ibid.*, Section 19, Competent authority.

108 *ibid.*, Section 22, Exclusion from the award of public contracts.

109 *ibid.*, Section 23, Financial penalty; Section 24, Provisions on administrative fees.

110 Krajewski, Markus & al. (Cambridge University Press 2021): Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?, <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/mandatory-human-rights-due-diligence-in-germany-and-norway-stepping-or-striding-in-the-same-direction/85815FE5F1D1F64208B0068B7FBBECF8>. Haettu 17.11.2021.

111 Lovdata: Act relating to enterprises' transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions (Transparency Act), <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99>. Haettu 17.11.2021.

Lain soveltamisalaan kuuluvat isommat yritykset, joilla on kotipaikka Norjassa ja jotka tarjoavat tuotteita tai palveluita Norjassa tai sen ulkopuolella. Isommilla yrityksillä viitataan tiettyihin Norjan kirjanpitolaisissa määriteltyihin yrityksiin tai yrityksiin, jotka täyttävät kaksi seuraavista ehdoista: liikevaihto 70 miljoonaa Norjan kruunua, tase 35 miljoonaa Norjan kruunua tai keskimääräinen henkilöstömäärä 50 kokoaikaista henkilöä. Lakia sovelletaan myös isoihin ulkomaisiin yrityksiin, jotka ovat verovelvollisia Norjaan. Norjan laissa ihmisoikeuksilla viitataan kansainvälisesti tunnustettuihin ihmisoikeuksiin, joita ovat muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja Kansainvälisen työjärjestön ILO:n ydinsopimukset. Ihmisarvoisella työllä laissa viitataan oloihin, joissa turvataan edellä mainitut oikeudet ja oikeus terveelliseen ja turvalliseen työympäristöön sekä elämiseen riittävään palkkaan.¹¹²

Norjan laki asettaa yrityksille veloitteen toteuttaa asianmukaista huolellisuutta OECD:n monikansallisille yrityksille suunnattujen toimintaohjeiden mukaisesti. Laissa asianmukainen huolellisuus on määritelty niin, että yritysten tulee:

- sisällyttää vastuullinen liiketoiminta yrityksen toimintatapamenettelyihin.
- tunnistaa ja arvioida todelliset ja mahdolliset haitalliset ihmisoikeus- ja ihmisarvoisen työn vaikutukset, jotka yritys on joko aiheuttanut tai joihin se on myötävaikuttanut tai jotka ovat suoraan kytköksissä yrityksen toimintaan, tuotteisiin tai palveluihin tuotantoketjun tai liiketoimintakumppaneiden kautta.
- toteutettava soveltuvat keinot pysäyttää, ehkäistä tai lieventää haitallisia vaikutuksia priorisoinnin ja edellisen kohdan arvioinnin mukaan.
- seurattava toteutusta ja lopputuloksia edellisen kohdan mukaan.
- kommunikotava vaikutusten kohteena oleville sidosryhmille ja oikeuksien haltijoille, miten haitallisia vaikutuksia hallinnoidaan.
- tarjottava tai tehtävä yhteistyötä korjaavien toimenpiteiden osalta, silloin kun sitä edellytetään.

Lisäksi asianmukaisen huolellisuuden tulee olla säännöllistä ja suhteessa yrityksen kokoon, yritysmuotoon, liiketoimintaympäristöön sekä ihmisoikeuksiin ja ihmisarvoiseen

112 *ibid.*, Section 3. Definitions.

työhön liittyvien haitallisten vaikutusten vakavuuteen ja todennäköisyyteen. Lainsäädännöstä vastaava ministeriö voi myös julkaista asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvää lisälainsäädäntöä.¹¹³

Yritysten tulee myös julkaista asianmukaiseen huolellisuuteen liittyvää tietoa. Tiedon on sisällytettävä vähintään kuvaus yrityksen rakenteesta, liiketoiminnoista sekä ohjeista ja käytännöistä, joilla yritys hallinnoi haitallisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja ihmisarvoiseen työhön. Lisäksi tiedon tulee kattaa todelliset haitalliset vaikutukset ja merkittävät riskit, jotka yritys on tunnistanut asianmukaisen huolellisuuden prosessissa. Yrityksen tulee myös kertoa, millaisia keinoja se on ottanut käyttöön tai millaisia suunnitelmia sillä on todellisten haittavaikutusten lopettamiseksi tai merkittävien haittavaikutusriskien lievittämiseksi sekä näiden keinojen todelliset tai odotetut lopputulokset. Tiedon tulee olla helposti saatavilla yrityksen verkkosivuilla ja se on julkaistava vuosittain 30.6. mennessä sekä silloin, kun yrityksen riskit muuttuvat merkittävästi. Yrityksen vuosiraportissa on kerrottava, mistä tieto on saatavilla.¹¹⁴

Lain mukaan kenellä tahansa on tiettyjen rajoitusten puitteissa oikeus pyytää tietoja siitä, miten yritys hallinnoi sen todellisia ja mahdollisia haittavaikutuksia.¹¹⁵ Yritysten on toimitettava tieto kirjallisena ja sen on oltava riittävää ja ymmärrettävää. Tietopyyntöön on vastattava laissa asetettujen määräaikojen puitteissa.¹¹⁶ Norjan kuluttajaviranomainen antaa yleisluonteista tietoa ja ohjeistusta lain noudattamisesta.¹¹⁷ Kuluttajaviranomainen myös seuraa lain noudattamista. Viranomaisen voi omasta aloitteestaan tai muiden pyynnöstä pyrkiä vaikuttamaan siihen, että yritykset noudattavat lakia, mukaan lukien neuvottelemalla yritysten tai yritysjärjestöjen kanssa. Jos viranomaisen havaitsee yrityksen rikko- van lakia, se voi antaa kirjallisen esityksen lainvastaisen toiminnan lopettamiseksi tai tekee asiasta päätöksen. Norjan markkinaoikeus käsittelee viranomaisen päätöksistä tehdyt valitukset.¹¹⁸ Kuluttajaviranomainen voi määrätä seuraamusmaksuja lain rikkomisesta. Laissa on myös sanktioitu tiedon julkaisematta jättäminen, sekä raportoinnin että tietopyyntöjen osalta.¹¹⁹

113 *ibid.*, Section 4. Duty to carry out due diligence.

114 *ibid.*, Section 5. Duty to account for due diligence.

115 *ibid.*, Section 6. Right to information.

116 *ibid.*, Section 7. Enterprises' processing of requests for information.

117 *ibid.*, Section 8. Guidance.

118 *ibid.*, Section 9. Monitoring and enforcement.

119 Krajewski, Markus & al. (Cambridge University Press 2021).

5.4 Hollannin asianmukaisen huolellisuuden sääntely

Hollannin senaatti hyväksyi vuonna 2019 lapsityön torjuntaa koskevan lainsäädännön. Lain toimeenpano yksityiskohtineen edellyttäisi Hollannin hallituksen valmisteleman hallinnollisen määräyksen ("Algemene Maatregel van Bestuur") antamista.¹²⁰ Hollannin tuore hallitus on ilmoittanut hallitusohjelmassaan, että Hollanti tukee EU-sääntelyä yritys vastuusta. Hollanti tulee esittelemään kansallisen yritys vastuulainsäädännön, joka edistää tasavertaista kilpailukenttää naapurimaiden kanssa ja joka on yhdenmukainen mahdollisen EU-sääntelyn kanssa.¹²¹ Hollanti valmistelee siis laajempaa asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta kuin aiempi lapsityön torjuntaa koskenut laki oli. Hollanti on myös julkaissut epävirallisen asiakirjan, miten ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevaa asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta voitaisiin säädellä EU-tasolla niin, että saavutetaan mahdollisimman paljon myönteisiä vaikutuksia kolmansissa maissa ja turvataan tasavertainen kilpailukenttä EU-yrityksille.¹²²

120 MVO Platform: Update: Frequently Asked Questions about the new Dutch Child Labour Due Diligence Law (3.6.2019), <https://www.mvoplatform.nl/en/frequently-asked-questions-about-the-new-dutch-child-labour-due-diligence-law/>. Haettu 17.1.2022.

121 Hollannin hallitus: Coalition agreement 'Looking out for each other, looking ahead to the future'. Coalition agreement between the People's Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats '66 (D66) and Christian Union (CU), <https://www.government.nl/documents/publications/2022/01/10/2021-2025-coalition-agreement>. Haettu 17.1.2022.

122 Hollannin hallitus: Non-paper: Mandatory due diligence: Building blocks for effective and ambitious European due diligence legislation, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/11/05/non-paper-mandatory-due-diligence>. Haettu 17.1.2022.

6 Sääntelyn rakenne

6.1 Lähtökohdat

Muistiossa arvioidaan lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevan asianmukaisen huolellisuuden velvollisuuden asettamiseksi yrityksille. Oikeudellinen selvitys esitteli kattavasti elementtejä, joista sääntely voisi koostua, mutta konkreettiset mahdolliset sääntelymallit jäivät avoimeksi. Ennen mahdollisten sääntelymallien tarkastelua arviomuistiossa käydään aluksi lävitse oikeudelliseen selvitykseen pohjautuen niitä yksittäisiä komponentteja, joista sääntely voisi koostua.

Sääntelyvaihtoehtojen hahmottamiseksi velvoitetta tarkastellaan seuraavilla sivuilla (1) velvoitteen varsinaisen sisällön, (2) velvoitteen soveltamisalan ja (3) seuraamusjärjestelmän ja näihin liittyvien vaihtoehtoisten tapojen kautta.

Asianmukainen huolellisuuden tavoitteena on ehkäistä yritysten haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia. Asianmukaisen huolellisuuden prosessin tulisi olla jatkuvana osana yritysten toimintaa ja sen sisältö voi vaihdella yritysten toiminnan luonteen ja monimutkaisuuden mukaan. Lähtökohdaksi muistiossa otetaan oikeudellisen selvityksen hahmottelemalla tavalla, että asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskeva lainsäädäntö voisi rakentua YK-periaatteissa omaksuttujen pilarien varaan sekä OECD:n monikansallisille yrityksille suunnattujen ohjeiden ja OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeiden (erityisesti kappale 2) varaan.

YK-periaatteet ja OECD:n monikansallisille yrityksille suunnatut ohjeet eivät sellaisenaan sido yrityksiä. Nämä yrityksille suunnatut kansainväliset ohjeet ovat muotoilultaan tavoitteellisia ja monitulkintaisia eivätkä käsitä sellaisia yksiselitteisiä sääntöjä, jotka suoraan olisivat otettavissa mahdolliseen lainsäädäntöön. Kansallisen lainsäädännön olisi oltava YK-periaatteita ja OECD:n ohjeita huomattavasti yksiselitteisempää ja ilmaistava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ne velvoitteet, joita yrityksille asetetaan¹²³. Lainsäädännön perusteet voidaan kuitenkin johtaa YK-periaatteista ja OECD:n ohjeista. Laissa säädettävä asianmukaisen huolellisuuden velvoite voisi siten yleisesti käsittää yritysten velvollisuutena toimintaansa liittyvien todellisten ja mahdollisten haitallisten ihmisoikeusvaikutusten tunnistamisen, haitallisten vaikutusten ehkäisemisen, lieventämisen ja lopettamisen

123 Ks. Lainkirjoittajan opas, 4.1.15 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-15>. Haettu 11.1.2022.

toimenpiteillä, toimenpiteiden tehokkuuden seuraamisen ja toimenpiteistä tiedottamisen¹²⁴. Lisäksi tarkastellaan korjaavia toimenpiteitä koskevia vaihtoehtoja.¹²⁵ Seuraavilla sivuilla tarkastellaan mitä nämä erilaiset veloitteet osa-alueet voisivat tarkoittaa lainsäädännön näkökulmasta.

6.2 Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sisältö

6.2.1 Haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten määrittäminen

Asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevassa lainsäädännössä olisi määritettävä ne ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset, joihin velvoite kohdistuisi.

YK-periaatteiden mukaan ihmisoikeuksiin kuuluvat vähintään YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa sekä ILO:n yleissopimuksissa kuvatut oikeudet.¹²⁶ Toteutuneessa lainsäädännössä suojattavia oikeuksia on määritelty viittauksilla kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksesta seuraa, että kansallisessa laissa olisi määriteltävä YK-periaatteita täsmällisemmin mitä nimenomaisia sopimuksia laki kattaisi. Lainsäädännössä ihmisoikeuksien määrittelemineen voitaisiin tehdä esimerkiksi viittaamalla yleisesti kansainvälisesti tunnustettuihin ihmisoikeuksiin, Suomen ratifioimiin ihmisoikeussopimuksiin, tai YK-periaatteiden mainitsemiin sopimuksiin sekä mahdollisesti muihin keskeiseksi katsottuihin sopimuksiin¹²⁷. Sovellettavien sopimusten määrittelemineen edellyttäisi vähintään listausta sovellettavista ihmisoikeus- ja ympäristösopimuksista. Lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen johdosta sopimuksista tulisi lisäksi erottaa, mitkä osat niistä voisivat soveltua yritysten noudatettavaksi. Listausta sovellettavista

124 Oikeudellinen selvitys, s. 47 ja 101.

125 YK:n ohjaavat periaatteet, artikkelit 22 ja 25–27.

126 YK:n ohjaavat periaatteet. Artikla 12.

127 Huom. YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus ei ole oikeudellisesti sitova. Lähtökohtaisesti oikeudellisesti sitomattoman asiakirjan veloitteen rikkomisesta ei pitäisi tulla sanktioita. Koska lainsäädäntö on kokonaisuudessaan velvoittavaa, siihen ei pitäisi sisällyttää viittausta velvoittamattomiin asiakirjoihin sekaannusten välttämiseksi. Asia liittyy säädösten hierarkkisten suhteiden asianmukaisuuteen. Sekä Norjan että Saksan lainsäädännöstä YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus on jätetty pois. Ks. myös lainkirjoittajan opas 19.1.2., <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/19-saadoksiin-ja-maarayksiin-viittaaminen/19-1/#jakso-19-1-2>. Haettu 25.11.2021.

sopimuksista tai niiden kohdista voitaisiin tehdä lain liitteessä tai erikseen lain nojalla annettavassa asetuksessa.¹²⁸

Velvoitteen noudattaminen edellyttäisi tällaisessa tilanteessa yrityksiltä lainsäädännössä listattavien sopimusten tai niiden osien sisällön tuntemista. On myös huomattava, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinnat muotoutuvat YK:n asiantuntijaelinten tulkintakäytännössä niiden tehdessä itsenäisiä tulkintoja sopimusten sisällöstä. Nämä tulkinnat voivat laventaa ihmisoikeuksien käsitteitä. Sopimusvelvoitteiden sisällön selvittäminen voisi käytännössä edellyttää ihmisoikeuksia koskevien tulkintakäytäntöjen selvittämistä YK:n verkkosivuilta, sillä tällä hetkellä mistään muualta ei ole saatavissa ajantasaista listausta sopimusten tulkinnasta.

Kysymyksessä olisi myös Suomessa osin uusi lainsäädäntötekniinen toteutus, sillä täysin vastaavaa ratkaisua, jossa viitattaisiin asiaa koskeviin sopimuksiin ei ole ilmeisesti missään muussa olemassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä¹²⁹. Toisena vaihtoehtona voisi olla pyrkimys yleisemmin määritellä ne ihmisoikeudet, jotka ovat yritysten harjoittaman toiminnan ja lain tarkoituksen kannalta olennaisia. Lainsäädännössä tällä tavalla voisi kuitenkin olla mahdotonta päästä sääntelyn edellyttämään velvoitteen sisällön täsmällisyyteen.

Myös ympäristöä koskevien velvoitteiden osalta olisi mahdollista ensinnäkin sitoa velvoite ympäristöä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Vastaavalla tavalla kuin ihmisoikeussopimukset, myös ympäristöä koskevat kansainväliset sopimukset on tarkoitettu valtioita velvoittaviksi. Tämän vuoksi ympäristöä koskevista sopimuksista olisi eriteltävä ne sopimukset ja niiden osat, jotka voisivat lainsäädännön osana tulla yrityksistä velvoittaviksi.

Oikeudellisessa selvityksessä tarkasteltiin myös ympäristöä koskevan velvoitteen sitomista aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Selvityksessä jaettiin ympäristövaikutukset karkeasti kahteen osaan: 1) sellaiset, joilla on ihmisoikeusvaikutuksia sekä 2) sellaiset, joista vaikutuksia aiheutuu ainoastaan ympäristölle. Tällöin sääntelyssä olisi valittava mitä oikeushyvä ympäristöä koskevalla asianmukaisella huolellisuudella suojataan.¹³⁰ Ympäristövaikutuksiin perustuva lähestymistapa edellyttäisi määrittelemistä, milloin kyseessä olisi sääntelyn tarkoittama ympäristövaikutus. Yrityksen on ensisijaisesti noudatettava toiminta-alueellaan voimassa olevaa ympäristöön kohdistuvaa sääntelyä ja mahdollisia lupamenettelyjä, joten ympäristövaikutukset voitaisiin sitoa lähinnä merkittäviin ympäristövahinkoihin, jotka olisi aiheutuneet siitä huolimatta, että paikallista sääntelyä on noudatettu.

128 Oikeudellinen selvitys, s. 65.

129 Vrt. rikoslaki 1 luku 7 § 1 mom. ja sen nojalla annettu asetus rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta (627/1996).

130 idem. s. 66 ss.

Sääntelyssä olisi lisäksi määriteltävä, mitä tarkoitetaan haitallisella vaikutuksella. YK-periaatteiden tulkintaoppaan mukaan haitallisella ihmisoikeusvaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa toiminta tai toimimattomuus poistaa tai heikentää henkilön kyvyn nauttia ihmisoikeuksistaan.¹³¹ OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeen mukaan haitallinen vaikutus ympäristölle puolestaan voi olla esimerkiksi ekosysteemin tuhoutumista, ympäristölle vaarallisten aineiden epäturvallista tasoa tuotteissa tai palveluissa tai veden saastumista.¹³²

Suojelun tasoa voidaan säätää lisämääreillä. Ihmisoikeusvaikutukset voitaisiin sitoa esimerkiksi vakaviin haitallisiin ihmisoikeusvaikutuksiin. Tällöin lainsäädännössä olisi oltava myös kriteeristöä haitallisen vaikutuksen vakavuuden arvioimiseksi. Mahdollisten lisämääreiden edellytysten täyttymistä olisi sääntelyn selkeydyn vuoksi pyrittävä arvioimaan yhdenmukaisesti muun vastaavia lisämääreitä sisältävän lainsäädännön kanssa.¹³³

Laissa olisi määriteltävä ihmisoikeuksiin ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten piiri, joka määrittää olennaisesti lain soveltamisalaa. Ihmisoikeuksien ja ympäristön osalta olisi mahdollista viitata kansainvälisiin sopimuksiin. Sopimuksiin viittaaminen edellyttäisi arvioita siitä, mitkä sopimukset ja mitkä niiden osat voitaisiin katsoa yrityksiä velvoittaviksi. Lisäksi olisi harkittava millä tavoin viittaaminen ihmisoikeus- ja ympäristösopimuksiin olisi toteutettavissa. Ympäristön osalta vaihtoehtona olisi myös sitoa lain soveltaminen merkittäviin tai vakaviin ympäristövahinkoihin.

6.2.2 Avoin vai yksityiskohtainen velvoite

Lähtökohtaisesti on tunnustettu kaksi lähestymistapaa asianmukaisen huolellisuuden säätämiseen:

1. prosessin osat lyhyesti läpikäyvä sisällöltään avoimeksi jäävä ja huolellisuuden asianmukaista ja suhteellisuutta painottava säädös (*avoin velvoite*) sekä
- b) huolellisuutta ja siihen kuuluvia toimia tiukemmin raamittava säädös (*yksityiskohtainen velvoite*).¹³⁴

131 OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide, s. 5.

132 OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), s. 39.

133 Oikeudellinen selvitys, s. 65 ss.

134 idem, s. 61.

Sisällöltään avoin velvoite painottaisi huolellisuuden tilannekohtaisesti arvioitavaa asianmukaisuutta yritysten toiminnassa. Oikeudellisessa selvityksessä arvioitiin, että avoimessa sääntelyvaihtoehdossa asianmukaisen huolellisuuden sisältö voitaisiin esittää verrattain suppeasti, esimerkiksi kuvaten velvollisuuden pääelementit: 1) toiminnan vaikutusten arviointi; 2) tunnistettujen vaikutusten ehkäisy ja lieventäminen; 3) toimenpiteiden tehokkuuden seuranta; ja 4) toimenpiteistä tiedottaminen.¹³⁵

Avointa velvoitteita voitaisiin täsmentää säätämällä yleisellä tasolla huolellisuudessa huomioitavia tekijöitä, kuten arvion riskiperusteisuus, suhteellisuus ja ajantasaisuus sekä sidosryhmien ja/tai haavoittuvassa asemassa olevien huomioon ottaminen prosessin eri vaiheissa.¹³⁶ Asianmukaisen huolellisuuden arvion sisältöön voisivat vaikuttaa maa- ja toimialakohtaiset riskit, mahdollisten vaikutusten todennäköisyys ja vakavuus sekä yhtiön koko ja mahdollisuus vaikuttaa toimijaan, joka aiheuttaa vaikutukset. Lisäksi yrityksiä voitaisiin edellyttää suorittamaan syvällisempi vaikutusarviointikorkeamman riskin tilanteissa.¹³⁷

Avoimen velvoitteen sisältöä tulisi selventää, myös esimerkein, lain perusteluissa sekä tarvittaessa erikseen annettavassa viranomaisen ohjeistuksessa. Tarkempaa sääntelyä voitaisiin myös antaa tarvittaessa asetuksella tai velvoittaa valvova viranomainen antamaan tarkempia ohjeita säännösten soveltamisesta.¹³⁸ Avoimesta ja riskilähtöisestä velvoitteesta voisi seurata, että lakia koskeva tulkinta- ja soveltamiskäytäntö muodostuu vasta vähitellen viranomaispäätösten ja tuomioistuimen ratkaisujen myötä.

Toinen vaihtoehto on, että huolellisuuden edellyttämistä toimista säädettäisiin yksityiskohtaisesti. Tällöin säännöksissä tulisi eritellä muun muassa mitä tietoja yritysten tulisi kerätä riskien arvioimiseksi, minkälaisia riskejä niiden tulisi ottaa huomioon missäkin tilanteessa, minkälaisiin toimenpiteisiin niiden olisi ryhdyttävä riskien ehkäisemiseksi tai minkälaisilla mittareilla toimenpiteiden tehokkuutta tulisi seurata. Yksityiskohtainen velvoite käytännössä sisältäisi lainsäädännössä listan velvoitteista, jotka yrityksen on hoidettava.¹³⁹

135 *ibid.*

136 *ibid.*

137 *ibid.*

138 *idem.*, s. 63.

139 *idem.*, s. 62–63.

6.2.3 Vaikutusten tunnistaminen

Asianmukaisen huolellisuuden prosessissa ensimmäisenä vaiheena olisi velvoite tunnistaa yrityksen, sen toimittajien ja liiketoimintakumppaneiden toiminnasta ympäristöön ja ihmisoikeuksiin aiheutuvat todelliset ja mahdolliset haitalliset vaikutukset. Ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamisen prosessi voi sisältää erilaisia toimenpiteitä riippuen esimerkiksi yrityksen koosta, toimialasta ja toiminta-alueesta.

Käytännössä yritykset voivat tunnistaa haitallisia ihmisoikeus- tai ympäristövaikutuksia esimerkiksi riskiarvioinneilla, sopimusehdoilla, toimittajien auditoinneilla sekä toimittajille suunnatuilla itsearviointikyselyillä¹⁴⁰. Lisäksi YK-periaatteiden mukaan yritysten on kuultava asiantuntijoita ja mahdollisten vaikutusten kohteena olevia ryhmiä osana asianmukaisen huolellisuuden prosessia.¹⁴¹ Ympäristö- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää erilaisia hallintajärjestelmiä – tai sisällyttää prosessit osaksi yrityksen jo käytössä olevia riskiarvioita¹⁴². Lähtökohtaisesti, ilman erillistä sääntelyä, yritykset päättävät itse, kuinka ne tunnistavat ja ehkäisevät niiden toimintaan liittyviä haitallisia vaikutuksia¹⁴³.

Sääntelykysymyksenä on, millaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin yrityksiä velvoitettaisiin. Vaihtoehtoina on avoin tilanne- ja tapauskohtainen selvilläolovelvollisuus toiminnan vaikutuksista, avoimen velvoitteen täsmentäminen lisäksi jollain lainsäädännössä edellytettävillä toimenpiteillä tai säätää tyhjentävä yksityiskohtainen luettelo velvoitteista.

Avoin selvilläolovelvollisuus ei tarkoittaisi toiminnanharjoittajalle velvollisuutta olla selvillä kaikista toimintansa, toimitusketjunsä ja liiketoimintakumppaneidensa vaikutuksista ja niihin liittyvistä riskeistä, vaan velvoitteeseen olisi laissa sisällytettävä suhteellisuuden ja asianmukaisuuden elementti. Suhteellisuus ja asianmukaisen toiminnan vaatimus tarkoittaisi, että selvilläolovelvollisuuden sisältö voisi vaihdella muun muassa yrityksen toimialan ja toiminta-alueen mukaan. Yritysten tulisi tunnistaa omalle toiminnalleen oleellimmat riskit ja edelleen tarvittaessa priorisoida toimensa vakavimpien vaikutusten ehkäisyyn ja lieventämiseen.¹⁴⁴

OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeiden mukaan yrityksen tulee priorisoida toimenpiteiden järjestys haittavaikutusten vakavuuden ja todennäköisyyden perusteella, jos kaikkia havaittuja vaikutuksia ei ole mahdollista käsitellä kerralla. Vakavuudella viitataan

140 idem. s. 50 ss.

141 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 18.

142 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 17, selitysosa.

143 idem. s. 50.

144 Oikeudellinen selvitys, s. 51.

tässä yhteydessä siihen, onko haittavaikutus korjattavissa vai onko se peruuttamaton – jälkimmäisestä esimerkkinä voivat olla pysyvä haitta ihmiselle tai hengen menetys. Kun tärkeimmät vaikutukset on tunnistettu ja käsitelty, yrityksen tulisi siirtyä vähemmän merkittäviin vaikutuksiin. Priorisointi on jatkuva prosessi, jossa uusien tai mahdollisten haitallisten vaikutusten ilmaantuessa voi olla tarpeen uudelleen priorisoida vaikutusten käsittelyjärjestystä.¹⁴⁵

Vaihtoehtona on sisällyttää lakiin säännöksiä riskianalyyssissä huomioitavia tekijöistä sekä vaikutusten tunnistamisen integroinnista osaksi yrityksen prosesseja. Sääntelyllä voitaisiin asettaa velvollisuuksia yrityksille ottaa jotain tiettyjä toimenpiteitä käyttöön. Identifiointia ja priorisointia on mahdollista sääntelyllä ohjata velvoittamalla yritystä kiinnittämään erityistä huomiota erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.

6.2.4 Haitallisten vaikutusten ehkäisy

Asianmukaisen huolellisuuden velvoite edellyttäisi, että yritysten tulisi ryhtyä toimiin tunnistettujen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi lieventämiseksi ja pysäyttämiseksi¹⁴⁶.

Haitallisten vaikutusten ehkäisy pohjautuu niiden tunnistamiselle ja sen tulisi tapahtua ennakoivasti. Yritysten tulisi myös varmistua toimenpiteidensä sopivuudesta seuraamalla niiden tehokkuutta. Laissa voisi olla velvollisuus ehkäistä, lieventää tai pysäyttää toiminnan haittavaikutuksia.¹⁴⁷

Vaikutusten ehkäisyssä on kyse siitä, että yritysten tulisi järjestää toimintansa siten, että vaikutuksiin voidaan tehokkaasti puuttua¹⁴⁸. Yritysten on mahdollista ottaa käyttöön järjestelmiä, joilla vaikutusten ehkäisy saadaan osaksi yritysten prosesseja. Yrityksen voivat järjestelmien avulla kerätä tietoja toiminnan vaikutuksista ja asettaa tavoitteita ja seurata näiden toteutumista. Toiminnan vaikutuksista voidaan käydä vuoropuhelua sidosryhmien kanssa ja antaa julkisuuteen ja työntekijöille riittäviä tietoja yrityksen toiminnan vaikutuksista ja siitä, miten toiminnan vaikutuksissa voidaan huomioida ihmisoikeusvaikutukset. Toiminnan vaikutuksia tulisi arvioida ja huomioida koko toiminnan, esimerkiksi

145 OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliselle liiketoiminnalle (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), s. 17.

146 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 13 ja 19.

147 Oikeudellinen selvitys, s. 54.

148 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 19.

hyödykkeen tai palvelun, elinkaaren ajan päätöksenteossa. Negatiivisia vaikutuksia tulisi pyrkiä lieventämään, jos ne eivät kokonaan olisi ehkäistävissä.¹⁴⁹

Vahinkojen ehkäisemiseksi ja välittämiseksi voidaan toteuttaa toimenpiteitä myös tilanteissa, joissa täyttää tieteellistä varmuutta riskistä ei ole saatavilla. Toisaalta toimien tasoa voidaan edelleen pyrkiä parantamaan laajentamalla tehokkaiksi koettujen keinojen käyttöä myös muissa yksiköissä tai toiminnoissa.¹⁵⁰

Toiminnan laadusta riippuen yritykset voivat ylläpitää valmiussuunnitelmaa esimerkiksi toiminnasta aiheutuvien vakavien ympäristö- ja terveyshaittojen sekä onnettomuuksien ja hätätilanteiden estämiseksi, lieventämiseksi ja hallitsemiseksi.¹⁵¹

Vastaavalla tavalla kuin vaikutusten tunnistamisen osalta, on ratkaistava kysymys, otetaanko lakiin yksityiskohtaista sääntelyä konkreettisista haitallisten vaikutusten ehkäisy-, lieventämistä tai pysäyttämiskeinoista.

6.2.5 Raportointi- tai selvitysvelvollisuus

YK:n ohjaavien periaatteiden mukaan yritysten tulisi tiedottaa toimintansa vaikutuksista ja toimista, joihin yritys on näiden johdosta ryhtynyt.¹⁵² *Toteutettujen toimenpiteiden tehokkuuden seurannasta olisi mahdollista säännellä laissa:*

- *raportointivelvollisuudella*
- *selvitysvelvollisuudella*
- *sidosryhmien osallistamisella*¹⁵³.

Raportointi- tai selvitysvelvollisuutta koskevassa harkinnassa on kysymys siitä millä tavoin yritykselle asetetaan velvollisuus tiedottaa toimintansa vaikutuksista ja toimista, joihin yritys on näiden johdosta ryhtynyt. Toteutettujen toimenpiteiden seurannan tarkoitus olisi antaa yrityksen sidosryhmille tai viranomaisille mahdollisuus arvioida yrityksen toimintaa.

149 Oikeudellinen selvitys, s. 54 ss.

150 ibid.

151 ibid.

152 YK:n ohjaavat periaatteet, artikkelit 21 ja 29.

153 Oikeudellinen selvitys, s. 58 ss.

Toimenpiteistä raportointi tarkoittaisi vuosittaista, tietyin väliajoin toistuvaa tai olosuhteissa tapahtuneista merkittävistä muutoksista tehtävää raportointia yrityksen käyttämistä menettelyistä jollekin nimetylle taholle, esimerkiksi viranomaiselle. Raportointivelvoite voidaan myös toteuttaa niin, että yritys veloitetaan julkaisemaan raportti ja mahdollinen raportoinnin valvonta toimitetaan raporttien julkistamisen perusteella.

Selvitysvelvollisuus taas tarkoittaisi, että yrityksen olisi annettava määrätyt tiedot pyydetäessä tai velvollisuutta pitää tiedot (jatkuvasti) julkisesti nähtävillä.

Toiminnan raportointi- tai selvitysvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn voitaisiin liittää erilaisia tarkentavia velvoitteita:

- Vaikutusten tunnistamista ja ehkäisyä koskevan huolellisuussuunnitelman laatiminen ja julkistaminen
- Erilaisten vakuutuksien antaminen
- Yritysten sisäiseen valvontaan liittyvät menettelyt
- Selvitys henkilökunnalle annettavasta koulutuksesta
- Säännösten noudattamisesta vastaavan henkilön nimittäminen yrityksessä
- Tarkastusten teettäminen riippumattomalla kolmannella osapuolella.¹⁵⁴

Raportointivelvoitteen sisällön täsmentämisellä voidaan vaikuttaa sidosryhmille jaettavan tiedon vertailtavuuteen. Raportointivelvoitetta on arvioitava yhdessä sen kanssa, asetaanko yrityksille yksityiskohtaisia velvoitteita, mihin konkreettisiin toimenpiteisiin yrityksiä veloitetaan vai onko sääntely luonteelta tilannekohtaista.

Tämän hetkisen tutkimustiedon mukaan pelkkä yleinen raportointivelvoite ei tuota positiivista muutosta yritysten toimintatavoissa. Yleisen raportointivelvoitteen haasteena on soveltuvien mittareiden asettaminen niin, että sidosryhmät voivat raportoinnissa esitettyjen mittareiden avulla saada tarkoituksenmukaisen kuvan yrityksen toiminnasta. Raportoinnin haasteita voivat olla myös valikoiva raportointi, liiallinen mielikuvahallinnointi, raportoinnin kohtelemisen päämääränä sekä raportoidun tiedon vertailukelvottomuus toisaalta ajan

154 Ks. *ibid.* s. 55 ss.

myötä ja toisaalta yritysten välillä.¹⁵⁵ Näihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota sääntelyn valmisteluvaiheessa.

6.2.6 Soveltamisala

Soveltamisala yrityskoon mukaan

Arviomuistiossa tarkastellaan sääntelyä siitä näkökulmasta, että se koskisi suomalaisia yrityksiä ja Suomessa toimivia ulkomaalaisten yritysten tytäryhtiöitä näiden harjoittaessa rajat ylittävää toimintaa Suomesta käsin.

Soveltamisalan kannalta keskeinen raja on yritysten kokoluokka, johon lakia sovellettaisiin. Yritysten koon mukaan tapahtuva soveltamisalan rajaaminen vaikuttaa suoraan siihen, kuinka moneen yritykseen lakia sovellettaisiin. Mittareina voidaan käyttää kirjanpito-laissa säädettyjä raja-arvoja: taseen loppusummaa, liikevaihtoa ja henkilöstömäärää.¹⁵⁶

Asettamalla asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen soveltamisraja suuriin yrityksiin, suuriin ja keskisuuriin yrityksiin, suuriin ja pk-yrityksiin tai kaikkiin yrityksiin voidaan huomattavasti vaikuttaa velvoitteen piiriin tulevien yritysten määrään.¹⁵⁷ Mahdollinen raja voisi koskea myös vain tiettyjä velvoitteen osia niin, että jokin velvoitteen osa soveltuisi esimerkiksi kaikkiin pk-yritystä suurempiin yrityksiin ja jokin osa vain suuriin yrityksiin.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sisällöstä voidaan rakentaa erilaisia malleja sen mukaan minkä kokoihin yrityksiin velvoite tai sen jokin osa soveltuisi.

Soveltamisala yrityksen toimitusketjussa

Yritys voi järjestää toimintansa ulkomailla ulkoistus- ja alihankintaketjujen avulla. Tällaiset toimitusketjut voivat koostua yrityksen kanssa suorassa sopimussuhteessa olevista toimittajista tai alihankkijoista (ensimmäinen porras) sekä näiden omista toimittajista ja alihankkijoista, joihin yrityksellä ei ole suoraa sopimussuhdetta (toinen porras). Alihankkijat ovat yrityksestä itsenäisiä oikeushenkilöitä eikä tässä tapauksessa yritykselle itselleen

155 Hess, David (American Business Law Journal (volume 56, issue 1, Spring 2019)): The Transparency Trap: Non-Financial Disclosure and the Responsibility of Business to Respect Human Rights, https://www.researchgate.net/publication/329811362_The_Transparency_Trap_Non-Financial_Disclosure_and_the_Responsibility_of_Business_to_Respect_Human_Rights, s. 26–27 . Haettu 4.2.2022.

156 Oikeudellinen selvitys, s. 72.

157 Suomalaista yritysrakennetta tarkastellaan tarkemmin kappaleessa 7.2.

muodostu velvoitetta paikallisten lakien noudattamiseen.¹⁵⁸ Rakennetta voidaan kuvata esimerkiksi toimitus- tai arvoketjun käsitteillä.¹⁵⁹

Lainsäädännön soveltamisalan kannalta toinen keskeinen kysymys on kuinka pitkälle yrityksen toimitusketjussa asianmukaisen huolellisuuden velvoite ulottuisi.

YK-periaatteiden mukaan yritysten huolellisuus kattaa kaiken yrityksen oman toiminnan ja toiminnan, johon yrityksellä on yhteys sen liikesuhteiden kautta.¹⁶⁰ Laissa säädettävä huolellisuuden velvoite voisi kattaa koko yrityksen toimitusketjun tai rajoittua yrityksen määräysvalta-yhteisöihin ja liikekumppaneihin.

YK-periaatteet huomioivat esimerkiksi sen, että yrityksen voi olla kohtuuttoman hankalaa noudattaa asianmukaista huolellisuutta kaikkialla toimitusketjussaan. Tässä tilanteessa yritys voisi kohdistaa huomionsa niille alueille, toimintoihin tai alihankintaketjuihin, joihin suurimmat riskit liittyvät.¹⁶¹ Pitkälle toimitusketjussa ulottuvaa huolellisuutta voitaisiin rajata huolellisuuden asianmukaisuutta koskevilla suhteellisuutta painottavilla edellytyksillä.

Lain soveltamisalaa määriteltäessä on myös tehtävä valinta, käytettäisiinkö laissa YK-periaatteissa omaksuttua käsitettä arvoketju vai käsitettä toimitusketju, jota on käytetty tois- taiseksi omaksutuissa kansallisissa lainsäädäntöratkaisuissa.

Säätelyssä vaihtoehtoina olisivat veloitteen ulottaminen:

- *vain määräysvallassa oleviin yrityksiin;*
- *tietyille alihankintaportaalle toimitusketjussa asti; tai*
- *koko toimitusketjuun.*

Harkinnassa on arvioitava, onko velvollisuutta ylipäättään mahdollista lukita vain tietyillä alihankintaportaita velvoittavaksi vai tulisiko sääntelyn kattaa koko toimitusketju.

158 Oikeudellinen selvitys, s 69; Salminen – Rajavuori 2019, s. 392–393.

159 Oikeudellinen selvitys, s 69; Salminen – Rajavuori 2019, s. 388; ks. myös arviomuiston jakso 3.1.

160 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 17.

161 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 17, selitysosa.

Yleinen soveltamisala vai toimiala- tai aluekohtainen rajaus

Ratkaisuun avoimesta tai yksityiskohtaisesta sääntelystä liittyy myös arvio koskisiko sääntely vain tiettyä toimialaa vai olisiko sen soveltamisala yleinen.

Lainsäädännön soveltamisalaa on mahdollista rajata riskiperusteisesti yrityksen toimialan tai toiminta-alueen perusteella.

Esimerkkejä toimialakohtaisista rajauksista ovat komission ehdottama asianmukaisen huolellisuuden sääntely akkudirektiivin uudistuksen (2019/1020)¹⁶² ja metsäkadon torjunnan (2021/0366)¹⁶³ yhteydessä.

Suurten yritysten rajat ylittävän toiminnan mittakaava on tavanomaisesti pienempiä yrityksiä merkittävämpää. Kuitenkin myös pk-yrityksillä voi esimerkiksi toimialasta ja toimipaikoista riippuen olla merkittäviä vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja ympäristöön. Riskiperusteista soveltamisalaa koskeva rajaus on mahdollista myös harkita yhdistettäväksi yrityksen kokoluokkaa koskevaan rajaukseen, esimerkiksi asettamalla velvollisuus suurille yrityksille ja erityisen riskipitoisella toimialalla toimiville kaikille yrityksille tai tietyn kokoluokan ylittävälle pk-yrityksille.

Riskipitoiseen toimintaan liittyviä rajoituksia käytettäessä lainsäädännössä olisi pyrittävä määrittelemään riskipitoisen toiminta. Riskipitoisen toiminnan määrittely voitaisiin tehdä lain tasolla tai säätää siitä tarkemmin asetuksella. Mikäli riskipitoista toimintaa ei määriteltäisi lainsäädännössä tai sen nojalla annettavassa asetuksessa tai viranomaisen ohjeistuksessa, jäisi arvioinnin tekeminen yritykselle – ja viime kädessä tuomioistuimille.¹⁶⁴ Lakiin otettavasta määrittelystä huolimatta riskiperusteisen soveltamisalan vaikeutena on se,

162 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus akuista ja käytetyistä akuista, direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta ja asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta (KOM/2020/798 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0798&from=EN>. Haettu 24.11.2021.

163 Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (COM 2021/0366 final), https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en. Haettu 24.11.2021.

164 Oikeudellinen selvitys, s. 74 ss.

etteivät viranomaiset tai sidosryhmät välttämättä pystyisi sen nojalla yksilöimään, mitkä yksittäiset yritykset kuuluisivat soveltamisalaan.¹⁶⁵

Toisaalta mahdollista olisi tehdä soveltamisalan rajausta maantieteellisesti tiettyjen konfliktialueiden mukaan.

Esimerkiksi EU:n konfliktimineraaliasetus (2017/821)¹⁶⁶ soveltuu vain tiettyyn toimintaan eli niin sanottujen konfliktimineraalien tuontiin. Konfliktimineraalien määritelmä tulee OECD:n ohjeista¹⁶⁷. Ohjeiden mukaan konfliktimineraaleiksi määritellään tietyt mineraalit, jotka tulevat alueilta, joilla on meneillään aseellinen konflikti, joilla esiintyy laajamittaisesti väkivaltaa tai joilla on muunlainen riski ihmisvahingoista.

Myös riskipohjainen maantieteellinen soveltamisala edellyttäisi riskipitoisten toiminta-alueiden määrittelyä.

6.2.7 Sidosryhmien kuuleminen

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen osana on mahdollista säätää yritykselle veloitteita kuulla sidosryhmiä toimintansa vaikutuksista.

YK-periaatteiden mukaan yrityksen olisi kuultava mahdollisten vaikutusten kohteena olevia ryhmiä tai muita asiaankuuluvia sidosryhmiä yrityksen koon ja toiminnan luonteen ja olosuhteiden mukaisesti¹⁶⁸. Kuulemisessa olisi otettava huomioon kielelliset ja muut tehokkaan osallistumisen esteet. Jos kuulemisten järjestäminen ei ole mahdollista,

165 Ranskan asianmukaisen huolellisuuden toimeenpano on riippuvaista soveltamisalaan kuuluvien yritysten tunnistamisesta. Vaikka laissa on määritelty soveltamisalaksi tietyn kokoiset yritykset, tietoa siitä, mitkä yritykset kuuluvat soveltamisalaan ei ole järjestelmällisesti saatavilla julkisesti tai helposti. Ks. esimerkiksi Savourey Elsa & Brabant Stéphane: The French Law on the Duty of Vigilance: Theoretical and Practical Challenges Since its Adoption. *Business and Human Rights Journal*, 6 (2021), pp. 141–152. Haettu 17.12.2021.

166 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/821, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -veloitteiden vahvistamisesta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2017%3A130%3ATOC#>. Haettu 24.11.2021.

167 OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>. Haettu 24.11.2021.

168 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 18.

yritysten on harkittava esimerkiksi asiantuntijoiden käyttöä.¹⁶⁹ Edelleen YK-periaatteiden mukaan arvioidessaan toimiansa tehokkuutta yrityksen olisi käytettävä hyväksi muun muassa asianosaisilta saatua palautetta¹⁷⁰.

YK-periaatteiden mukaan yrityksillä tulisi olla tai niiden tulisi osallistua valituskanavaan, jonka kautta yritysten sidosryhmät voivat saattaa yrityksen tietoon riskejä tai jo toteutuneita vaikutuksia.¹⁷¹ Myös EU:n ilmoittajansuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta) velvoittaa vähintään viidenkymmenen työntekijän yrityksiä ottamaan käyttöön kanavat sisäisiä ilmoituksia varten.

Ilmoituskanavat voidaan lainsäädännössä suunnata yritysten työntekijöille tai myös yrityksen ulkoisille sidosryhmille.

Pienten yritysten kohdalla oman sisäisen ilmoituskanavan perustaminen saattaa olla ongelmallista sen vuoksi, että pieni henkilöstömäärä hankaloittaa esimerkiksi työntekijöiden valitusten pysymistä nimettöminä. YK-periaatteet huomioivat myös sidosryhmäkonsultaation osalta mahdolliset vaihtelut yrityksen koon ja toiminnan luonteen mukaan¹⁷².

Sidosryhmien kuulemiseen olisi harkittava erillistä velvoitetta. Tällainen velvoite voisi olla osa vaikutusten tunnistamista, ehkäisyä ja/tai seuranta. Sääntelyllä olisi mahdollista asettaa velvollisuus ilmoituskanavan käyttöönottamiseen.

6.2.8 Valvonta

Viranomaisvalvonta

Lainsäädännössä velvoitteiden toimeenpanoa voidaan tehostaa valvonnalla ja sanktioilla. Valvontatehtävät olisi mahdollista antaa valvontaa suorittavalle viranomaisille.

Viranomaisvalvonnassa olisi ratkaistava viranomaisten toimivaltuudet, joista olisi säädettävä laissa. Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen valvonnassa viranomainen ensinnäkin voisi toimia raportoitiin tai selvitysvelvollisuuteen liittyvänä tiedonkeruun järjestäjänä, jolla mahdollisesti olisi tehostekeinoja tilanteita varten, joissa yritys ei noudattaisi

169 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 18, selitysoasa.

170 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 20 b kohta.

171 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 29.

172 YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 18.

velvollisuuttaan. Toinen vaihtoehto on, että viranomaisella olisi aktiivinen huolellisuuden valvontaan liittyvä rooli, jolloin viranomaisella olisi valvontatehtäviä ja mahdollisesti oikeus määrätä hallinnollisia sanktioita.

Varsinaisen valvonnan sijaan viranomaisen tehtävät voisivat rajoittua myös yrityksille annettavaan neuvontaan ja ohjeistukseen, jolla pyrittäisiin lisäämään yritysten tietoisuutta yritystoiminnan, ihmisoikeuksiin ja ympäristöön liittyvistä vaikutuksista sekä edistämään asianmukaisen huolellisuuden toteutumista yrityksissä.¹⁷³

Viranomaisvalvontaa koskevan sääntelyn on perustuttava sille, että valvonnalle on tietyt tavoitteet ja tarpeet. Valvonnassa olisi kysymys laissa säädettävän asianmukaisen huolellisuuden veloitteen tai jonkin sen osan valvonnasta.

Suuriin yrityksiin kohdistuu jo sidosryhmien suorittamaa valvontaa, jota edellytetään yhä enenevässä määrin myös rahoittajien toimesta, ja joka kohdistuu myös yrityksen toiminnan vastuullisuuteen ja kestäväyyteen. Mikäli lainsäädäntö soveltuisi myös pk-yrityksiin, niihin kohdistettavan viranomaisvalvonnan tarpeellisuus tulee arvioida erikseen. Raportointi- tai selvitysvelvollisuudelle pohjautuva valvonta aiheuttaisi kustannuksia yrityksille ja mahdollisesti viranomaisille. Sääntelyä harkittaessa tulisikin arvioida, voidaanko pk-yrityksiin kohdistettavalla valvonnalla saavuttaa tuloksia, jotka ovat suhteessa valvonnan edellyttämiin resursseihin sekä mahdollisen lain tarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseen.¹⁷⁴

Valvonnasta säätämiseen liittyy myös päätös, mille viranomaiselle valvontavastuu annettaisiin. Viranomaisen nimittämiseen vaikuttaa myös muun muassa se, mitä tehtäviä viranomaisen on tarkoitus toteuttaa. Esimerkiksi raportoinnin toteuttamisen valvonta on helpommin toteutettavissa kuin aktiivinen huolellisuuteen liittyvä valvonta.¹⁷⁵

Valvonnan osalta keskeistä on arviointi edellyttäisikö sääntely viranomaisvalvontaa ja mitkä olisivat valvonnan kohteet. Valvontaa voidaan rajata koskemaan vain osaa lain soveltamisalaan kuuluvista yrityksistä, esimerkiksi suuryrityksiä. Viranomaisen toimivaltuuksien osalta on arvioitava kuuluisiko siihen vain esimerkiksi veloitteiden noudattamisen tarkistaminen esimerkiksi raportointivelvollisuuden osalta, vai olisiko viranomaisella keinoja velvoittaa yritys toteuttamaan veloitteensa viime kädessä hallinnollisilla sanktioilla. Eriksen on ratkaistava kysymys mikä taho olisi sopiva valvontaviranomainen, viranomaisen resursointi ja veloitteet ohjauksen ja neuvonnan osalta.

173 Oikeudellinen selvitys s. 81–82.

174 Oikeudellinen selvitys, s. 81.

175 Oikeudellinen selvitys, s. 81.

Sidosryhmien osallistuminen sääntelyn valvontaan

Oikeudellisessa selvityksessä sääntelyn valvonta on nähty mahdolliseksi jättää sidosryhmien toiminnan varaan tai säätää viranomaisen tehtäväksi. Jos viranomaisvalvonnasta ei säädettäisi, lain valvonta jäisi sidosryhmille säädettävien keinojen varaan.¹⁷⁶

Esimerkiksi analyysit UK:n modernia pakkotyötä koskevasta sääntelystä ja Californian tuotantoketjujen läpinäkyvyyttä koskevasta sääntelystä osoittavat, että tällä hetkellä yritysten lainsäädännön velvoittamana tuotettu tieto on enemmän symbolista, ilman konkreettista tietoa yritysten toimista haitallisten vaikutusten hallinnoimiseksi. Yhtenä syynä tälle nähdään sääntelyn nojautuminen markkinapaineeseen kuluttajilta ja sijoittajilta, ilman viranomaiselle säädettyjä tehostekeinoja.¹⁷⁷ Näiden esimerkkien valossa vaikuttaa siltä, ettei sidosryhmien valvonta ilman viranomaisen tehostekeinoja tuota yksin tavoiteltua muutosta yritysten toiminnassa.

Sidosryhmien valvonta voisi toteutua joko sillä perusteella, että sidosryhmillä olisi lakiin otettavan säännöksen nojalla mahdollisuus saada tietoja yrityksen menettelytavoista ja yrityksellä vastaavasti olisi velvollisuus tietoja koskevan selvityksen antamiseen. Myös mahdollisia ilmoituskanavia voitaisiin hyödyntää sidosryhmien valvonnassa. Sidosryhmien tiedonsaantioikeuksia voi olla lainsäädännössä mahdollista tehostaa viranomaisen pakkokeinoin tilanteissa, joissa yritykset eivät noudattaisi laissa säädettyä velvoitetta. Mahdolliselle viranomaiselle voitaisiin tässä tapauksessa antaa mahdollisuus hallinnollisin seurauksin velvoittaa yrityksiä noudattamaan sidosryhmien tekemää tietojen antamista koskevaa pyyntöä sekä yleistä raportointi- tai selvitysvelvollisuutta, esimerkiksi uhkasakolla.

6.2.9 Korjaavat toimenpiteet

YK-periaatteiden mukaan yritysten tulisi tarjota korjaavia toimenpiteitä tilanteissa, joissa ne ovat aiheuttaneet tai toiminnallaan myötävaikuttaneet haitallisten vaikutusten syntymiseen. Jos yritykset ovat havainneet aiheuttaneensa haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia tai myötävaikuttaneensa niiden aiheuttamiseen, yritysten on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin tai tehtävä yhteistyötä näiden vaikutusten korjaamiseksi perusteltujen menettelyjen avulla.¹⁷⁸

176 Oikeudellinen selvitys, s. 82.

177 Harris, Hannah & Nolan, Justine (Cardozo International and Comparative Law Review, vol. 4:2, 2021): Learning from experience: Comparing legal approaches to foreign bribery and modern slavery, <http://unsworks.unsw.edu.au/fapi/datastream/unsworks:75112/bin-2876c2e3-e7ba-482d-948e-62dbb84195cf?view=true&xy=01>, s. 625–628. Haettu 2.2.2022.

178 YK:n ohjaavat periaatteet, 22 artikla.

Edelleen YK-periaatteiden mukaan valtioiden olisi varmistettava oikeudellisten, hallinnollisten, lainsäädännöllisten tai muiden soveltuvien keinojen avulla, että tehokkaat korjaavat toimenpiteet ovat haitallisista vaikutuksista kärsineiden yksilöiden saatavilla, jos tällaisia haitallisia vaikutuksia tapahtuu valtioiden alueella ja/tai lainkäyttöalueella.¹⁷⁹

Arviomuistiossa käsitellään korjaavia toimenpiteitä oikeudellisten keinojen osalta: vahingonkorvaus, hallinnolliset seuraamukset, hallinnolliset sanktiot rikosoikeudellinen rangaistusvastuu.

Hallinnolliset seuraamukset, hallinnolliset sanktiot ja rikosoikeudellinen vastuu

Lakiin kirjattujen veloitteiden laiminlyönnistä on yleisesti mahdollista säätää seuraamukseksi hallinnollinen seuraamus, hallinnollinen sanktio tai rikosoikeudellinen rangaistus.

Näistä hallinnollinen seuraamus tähtää lainmukaisen oikeustilan aikaansaamiseen tai palauttamiseen. Yritysvastuulainsäädännössä kyseeseen voisi tulla esimerkiksi uhkasakko, joka tähtää yritykselle asetetun selvitys- tai raportointivelvollisuuden täyttämiseen. Hallinnollinen sanktio puolestaan on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen ja voisi olla esimerkiksi lainrikkomisen johdosta määrättävä seuraamusmaksu, jonka suuruus määräytyisi rikkeen vakavuuden perusteella tietyinä prosenttiosuutena yrityksen liikevaihdosta. Hallinnolliset sanktiot voidaan kohdistaa sekä luonnolliseen että oikeushenkilöön ja esimerkiksi seuraamusmaksun määrää voidaan porrastaa siten, että törkeämmistä tekemuodoista määrätään tuntuvampi sanktio kuin muista tekemuodoista.¹⁸⁰

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sanktiointia harkittaessa on arvioitava, päätäisiinkö tavoiteltuihin päämääriin lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Arvioinnissa tulee tarkastella muun muassa sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonnetta sekä sanktion suhdetta muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.¹⁸¹

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää kiellon säätää tunnusmerkistöltään liian laajoja ja epätasällisiä kriminalisointeja. Periaatteen on tarkoitus varmistaa, että kaikilla on mahdollisuus ymmärtää, mikä on rikosoikeudellisesti kiellettyä.

179 YK:n ohjaavat periaatteet, 25 artikla

180 Oikeudellinen selvitys s. 89; Työryhmä: puheenjohtaja Olli Mäenpää; sihteeri Marietta Keravuori-Rusanen (Oikeusministeriö 2018): Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML_52_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 20-23. Haettu 17.12.2021.

181 Oikeudellinen selvitys, s. 90; OM 52/2018 s. 24–25.

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteesta säättämisen yhdessä olisi harkittava liittyisikö veloitteen laiminlyöntiin seuraamusjärjestelmää ja millaisista seuraamuksista olisi kyse. Sanktiointi edellyttää riittävän täsmällistä ja tarkkarajaisia säännöksiä niiden tekojen osalta, joiden laiminlyöntiin seuraamuksia liitettäisiin. Harkinnassa on myös otettava huomioon, edellyttäväkö sääntelyn tehokkuus seuraamusjärjestelmän käyttöönottoa.

Vahinkojen korvaaminen

YK:n ohjaavien periaatteiden mukaan yritysten tulisi tarjota korjaavia toimenpiteitä tilanteissa, joissa ne ovat aiheuttaneet tai toiminnallaan myötävaikuttaneet haitallisten vaikutusten syntymiseen.¹⁸² Korjaavien toimenpiteiden tarjoaminen tai niihin osallistuminen liittyy yritysten velvollisuuteen ehkäistä niiden toiminnan haitallisia ihmisoikeus- tai ympäristövaikutuksia. Korjaavia toimenpiteitä koskevat veloitteet voivat koskea yritysten omaehtoisesti tarjoamia toimia tai viimekädessä valtion (esimerkiksi tuomioistuimen) määräämiä korvausveloitteita.¹⁸³

Vahingonkorvaus on keskeinen oikeudellinen hyvitysmuoto, jolla pyritään jakamaan vahingosta aiheutuneet haitalliset seuraukset vahingonkärsijän ja vahingonaiheuttajan kesken. Hyvitysvaikutuksen lisäksi vahingonkorvausvastuulla on ehkäisevä vaikutus: mahdollisen vahingonkorvauksen uhka kannustaa toimijaa järjestämään toimintansa tavalla, joka mahdollistaa vahinkojen välttämisen.¹⁸⁴ Yritykset voivat jo joutua korvausvastuuseen aiheuttamistaan vahingoista joko sopimussuhteen tai yleisen sopimuksen ulkopuolisen vahingonkorvausvastuun perusteella.¹⁸⁵ Suomessa myös esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 23 §:ssä säädetään lainvastaisen syrjinnän johdosta maksettavasta hyvityksestä, jota on vaadittava käräjäoikeudessa. Hyvityksen määrän on oltava oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen. Yksi tapa syntyneiden vahinkojen hyvittämiseen voisi olla myös yritykselle asetettava ennaltaesimiseveloite, jos veloitteen laiminlyönnistä aiheutuisi esimerkiksi sellaisia ympäristöön liittyviä vahinkoja, jotka olisivat ennallistamisella korjattavissa.

Asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevan sääntelyn osalta voitaisiin harkita, sisällytettäisiinkö sääntelyyn korvaavia toimenpiteitä koskevaa sääntelyä ja millainen olisi sen ulottuvuus toimitusketjussa tapahtuviin rikkeisiin. Harkinnassa on otettava huomioon sanktioiden asettamisen ja vahingonkorvaussääntelyn oikeudelliset edellytykset.

182 YK:n ohjaavat periaatteet, 22 artikla.

183 Oikeudellinen selvitys, s. 82.

184 Oikeudellinen selvitys, s. 83.

185 Oikeudellinen selvitys, s. 83.

Ei-oikeudelliset mekanismit korjaavana toimenpiteenä

Ei-oikeudellisilla mekanismeilla voi olla täydentävä rooli valtion tehokkaille oikeudellisille korjaaville toimenpiteille.¹⁸⁶ Näitä voidaan kutsua myös vaihtoehtoiseksi riitojen sovitteluksi (alternative dispute resolution, ADR). Ei-oikeudelliset mekanismit voivat erota toisistaan muotonsa, mandaattinsa ja toimintojensa puolesta. Mekanismit voidaan jakaa viiteen kategoriaan: valitusmekanismit, valvontaelimet, asiamiehet, sovitteluelimet ja välimiesmenettelyt. Mekanismien moninaisuus kertoo siitä, että niitä sovelletaan erilaisissa konteksteissa ja erilaisten ongelmien ratkaisemiseksi.¹⁸⁷ Oikeudelliset mekanismit eivät pysty käsittelemään kaikkia haitallisia vaikutuksia koskevia tapauksia, vaikka ne olisivatkin tehokkaita ja riittävästi resursoituja. Oikeudellinen käsittely ei aina ole tarpeen eivätkä toisaalta kaikki kantajat välttämättä halua oikeudellista käsittelyä.¹⁸⁸

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston selvityksen mukaan ei-oikeudellisissa mekanismeissa on kuitenkin aukkoja sen suhteen, mitkä ihmisoikeudet ovat suojattuja mekanismien kautta. Mekanismit vaikuttavat myös usein kärsivän alimitoitetuista resursseista ja teknisen osaamisen puutteesta. Oikeudenhaltijat eivät tunne oikeuksiaan ja mekanismeihin on pääsyvaikeuksia, erityisesti haavoittuvilla ja marginalisoiduilla henkilöillä. Monimutkaisissa tapauksissa voi olla vaikeaa tunnistaa oikeaa mekanismia, jolla olisi riittävän laaja mandaatti tapauksen käsittelyyn. Tämä voi johtaa siihen, ettei korjaavan toimenpiteen lopputulos ole kansainvälisten standardien mukainen. Kansallisilla ei-oikeudellisilla mekanismeilla ei lisäksi välttämättä ole mandaattia käsitellä valtiorajat ylittäviä tapauksia.¹⁸⁹

YK-periaatteiden mukaan tehokkaan ei-oikeudellisen mekanismin, oli se sitten valtiollinen tai ei-valtiollinen, kriteereitä ovat legitimitetti, esteettömyys, ennustettavuus, tasaver-taisuus, läpinäkyvyys, yhdenmukaisuus kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa ja jatkuvasti oppivia.¹⁹⁰ Suomessa olemassa oleva ei-oikeudellinen mekanismi on esimerkiksi Suomen OECD:n kansallinen yhteyselin.¹⁹¹

186 OHCHR (A/HRC/32/19): Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <https://undocs.org/A/HRC/32/19>, s. 3. Haettu 17.12.2021.

187 OHCHR (A/HRC/38/20): Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through State-based non-judicial mechanisms Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <https://undocs.org/A/HRC/38/20>, s. 4. Haettu 17.12.2021.

188 YK-periaatteet, s. 30.

189 OHCHR (A/HRC/38/20), s. 4.

190 YK-periaatteet, s. 33–34.

191 Työ- ja elinkeinoministeriö: OECD:n monikansallisten yritysten toimintaohjeiden yksittäistapausten käsittely, <https://tem.fi/oecd-n-monikansallisten-yritysten-toimintaohjeiden-yksittaistapausten-kasittely>. Haettu 17.12.2021.

6.3 Johtopäätökset muistiossa arvioitavan kansallisen sääntelyn reunaehdoista

Edeltävissä kappaleissa on käyty läpi rakennetta, josta mahdollinen sääntely voisi koostua. Jatkossa arviointiin tehdään eräitä rajauksia sillä perusteella, että tarkempaan tarkasteluun valittavat mallit voisivat toimia hallitusohjelman mukaisesti yleisenä yrityksiä koskevana asianmukaisen huolellisuuden velvoitteena.

Muistiossa jatkossa arvioitavien sääntelymallien lähtökohdaksi otetaan miten yleisluonteinen, ei toimialakohtainen, velvoite olisi toteutettavissa. Toimialakohtaisesti olisi mahdollista säätää alaa koskevia yksityiskohtaisempia velvoitteen sisältöjä.

Velvoitteen lähtökohdaksi otettaisiin YK:n ohjaavissa periaatteissa, OECD:n toimintaohjeissa ja OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeissa omaksuttu lähestymistapa, jossa yrityksiltä edellytettäisiin toimenpiteitä, joilla tähdätään haitallisten vaikutusten tunnistamiseen, ehkäisyyn, lieventämiseen tai lopettamiseen sekä toimenpiteiden vaikutusten seurantaan ja niistä tiedottamiseen. Näitä yleisiä velvoitteita voidaan eri sääntelymalleissa tarvittaessa täydentää yksityiskohtaisemmilla säännöksillä tai seuraamuksilla. Lähtökohdana tarkasteltavissa sääntelymalleissa on, että kansallinen velvollisuus olisi laajempi kuin pelkkään raportointiin perustuva velvollisuus.

Liikkumavara hahmotelluissa sääntelyvaihtoehdoissa koskisi erityisesti lainsäädännön soveltamisalaa, velvoitteen sisältöä ja ulottuvuutta toimitusketjussa sekä korjaavia toimenpiteitä. Lain tai tietyn velvoitteen osan soveltamisalaa voidaan rajata yritysten kokoluokan ja velvoitteen ulottuvuuden toimitusketjussa mukaan.

Lainsäädäntöön voidaan liittää sääntelyä siitä, miten yritysten toimia seurataan. Tämä voi tapahtua yleisen raportointivelvollisuuden tai tilannekohtaisen selvitysvelvollisuuden ja näitä koskevien yrityksen kokoluokkaan sidottujen rajausten kautta. Yrityksiltä voidaan myös edellyttää ilmoituskanavien luomista sidosryhmille. Asianmukaisen huolellisuuden järjestelmään voidaan liittää myös viranomaisvalvonta.

Kansallisessa mallissa on arvioitava mahdollisuuksia vahingonkorvausvelvollisuuteen ja hallinnollisiin seuraamuksiin. Sääntelyn tehostamista mainituilla tai muilla keinoilla on mahdollista harkita myös jälkikäteen, kun sääntelyn soveltamisesta saadaan kokemuksia ja sen vaikuttavuutta on ollut mahdollista arvioida.

Tarkastelusta rajataan ulos myös sellainen velvoitteen sisältöä koskeva malli, joka painottaa vain toiminnasta aiheutuneita vaikutuksia. Vaikutuksiin keskittyvä tarkastelu painottuisi jälkikäteisesti toiminnasta jo aiheutuneisiin konkreettisiin vahinkoihin ja niiden mahdollisen hyvittämisen edellytyksiin eikä niinkään ohjausvaikutukseen noudattaa

asianmukaista huolellisuutta toiminnassa. Näitä tilanteita pystytään paremmin sulkemaan pois toimialakohtaisilla riskiarvioilla ja substanssilainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla.

Edeltävien kappaleiden perusteella sääntelymalleja tarkastellaan siitä näkökulmasta, että hyvin avoin asianmukaisen huolellisuuden velvoite voi edellyttää tuekseen erillisiä seurantamekanismeja. Toisaalta vahingonkorvaustyyppejä tai vastaavia hyvitysmekanismeja voisi olla haasteellista sitoa avoimeen velvoitteeseen, jos sääntelyssä ei voida yksiselitteisesti määritellä yritykseltä edellytettävää toimintaa kussakin tilanteessa. Jos veloitteen soveltaminen halutaan ulottaa laajaan yritysjoukkoon, sääntelyn lähtökohdaksi on otettava laaja ja jossain määrin avoin velvoite, jotta se voi soveltua erityyppisille ja -kokoisille yrityksille.

6.4 Mahdollisten sääntelytapojen hahmottelu

Tarkempaan jatkotarkasteluun on otettu seuraavat vaihtoehdot sääntelyn sisällön, soveltamisalan ja seuraamusjärjestelmän osalta.

Veloitteen sisältö

1. Veloitteen sisältö, joka painottaa toiminnan tilannekohtaista asianmukaisuutta
2. Toiminnan tilannekohtainen asianmukaisuus + lainsäädännössä tarkempia veloituksia tunnistaa ja ehkäistä vaikutuksia
3. Toiminnan tilannekohtainen asianmukaisuus + raportointivelvollisuus / selvitysvelvollisuus

Veloitteen soveltamisala

1. Laaja soveltamisala yrityksiin + laaja ulottuvuus toimitusketjussa
2. Laaja soveltamisala + rajatumpi ulottuvuus toimitusketjussa
3. Rajattuja yrityksiä koskeva + pidemmälle toimitusketjussa ulottuva
4. Rajattuja yrityksiä koskeva + rajatumpi ulottuvuus toimitusketjussa
5. Eri kokoluokkiin sidotut sääntelyn tasot

Seuraamusjärjestelmä:

1. Sidosryhmien seuranta
2. Viranomaisvalvonta (ja ohjeistus) ja hallinnolliset sanktiot
3. Viranomaisvalvonta (ja ohjeistus), hallinnolliset sanktiot ja vahingonkorvaus
4. Sidosryhmien seuranta + vahingonkorvausvelvollisuus.

7 Sääntelyvaihtoehtojen arviointia

7.1 Mahdolliset sääntelyvaihtoehdot

7.1.1 Velvoitteen sisällön vaihtoehtoja

Velvoitteen sisällön osalta tarkasteluun on otettu 3 vaihtoehtoa:

1. **Velvoitteen sisältö, joka painottaa toiminnan tilannekohtaista asianmukaisuutta**

Ensimmäinen vaihtoehdossa olisi kyse olisi *yleisestä velvollisuudesta* toimia huolellisesti haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi. Velvoite olisi sisällöltään avoin ja painottaisi tilannekohtaista arviota, millainen menettely täyttäisi asianmukaisuuden vaatimukset. Lakiin ei otettaisi tarkkoja menettelysäännöksiä vaan avoin velvoite korostaisi huolellisuuden tilannesidonnaisuutta. Suojeltavat oikeushyvät pohjautuisivat kansainvälisiin ihmisoikeus- ja ympäristösopimuksiin, joihin viitattaisiin laissa tai asetuksella.

Velvoitteita asettavassa lainsäädännössä pitäisi säännöksissä ja lain esitöissä kuvata selkeästi ja tarkkarajaisesti, millaista toimintaa velvoitteiden perusteella edellytetään. Täysin avoimen sääntelyn haasteena voidaan nähdä, että sen perusteella yrityksen voi olla hankala tietää mitä asianmukaisen huolellisuuden vaatimus siltä edellyttäisi. Avoin sääntely edellyttäisi laajoja lakiehdotuksen perusteluja millaisella menettelyllä yritys täyttäisi velvoitteen vaatimukset. YK:n ohjaavat periaatteet, OECD:n toimintaohjeet ja OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet voisivat antaa tulkinta-apua huolellisuuden edellyttämistä toimista, mutta yleisluonteisuutensa vuoksi ne sopivat huonosti tulkintaohjeiksi tilanteisiin, jossa yksittäisessä tapauksessa arvioidaan menettelyn riittävyttä. Avoin tilannekohtaisuutta painottava sääntely edellyttäisi todennäköisesti myös varsinaisen sääntelyn ohella annettavaa ohjeistusta menettelytavoista.

Tilannekohtaista huolellisuutta painottava velvoite sopisi laajaan soveltamisalaan yrityksiä. Soveltamisalaa olisi myös mahdollista rajata. Mikroyritysten poisjättämisellä on mahdollista tehdä huomattava rajaus sovellettavaan yritysjoukkoon. Rajaamalla huolellisuuden ulottuvuuden määräysvallassa oleviin yrityksiin huolellisuutta puolestaan keskitettäisiin sinne, missä yrityksellä on suurin vaikutusvalta. Määräysvallan ulkopuolisessa toimitusketjussa tapahtuvien haitallisten vaikutusten jättäminen velvoitteen ulkopuolelle kuitenkin vähentäisi sääntelyn vaikutusmahdollisuuksia tilanteisiin, joissa haitalliset ihmisoikeus- tai ympäristövaikutukset ovat todennäköisimpiä.

Avoimeen tilannekohtaiseen sääntelyyn olisi vaikea liittää sanktioita tai korvausvelvoitteita. Seuraamusten liittämiseen laajaa yritysjoukkoa erilaisissa tilanteissa koskevaan avoimeen velvoitteeseen liittyy huomattavia oikeudellisia kysymyksiä verrattuna siihen, että kyse olisi täsmällisesti laissa säädettyjen konkreettisten velvoitteiden laiminlyönnistä. Avoin tilannekohtainen velvoite edellyttäisi harkintaa täydentävistä elementeistä vaikutusten tunnistamisen ja ehkäisyn osalta, jos velvoitteeseen olisi tarkoitus liittää seuraamusjärjestelmä.

Avoimeen velvoitteeseen liittyy kysymys millä tavoin ja minkä tahon toimesta määritellään tilannekohtaisesti oikea huolellisuuden taso ja mistä yritys tietäisi menetteleensä lain vaatimukset täyttävällä tavalla. Avoin ja joustava velvoite tarkoittaisi, että valvovalla viranomaisella ja/tai tuomioistuimilla olisi merkittävä rooli lakiin liittyvien tulkintojen tekemisessä ja oikeuskäytännön muodostamisessa. Tuomioistuimissa oikeuskäytännön muodostuminen kestää kuitenkin kauan. Ihmisoikeuksien ja ympäristön kannalta uhkana on se, että sisällöltään epäselväksi koettu velvoite ei johda yrityksissä ihmisoikeuksien ja ympäristön suojaamisen kannalta tarkoituksenmukaisten käytäntöjen syntymiseen.

2. Tilannekohtainen asianmukaisuus + lainsäädännössä tarkempia velvoitteita tunnistaa ja ehkäistä vaikutuksia

Toisessa vaihtoehdossa olisi lähtökohtana mallin 1 mukainen ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksiltaan laaja velvoite ja edellytettävien toimenpiteiden tilannesidonnaisuus. Tilannesidonnaisuutta kuitenkin täsmennettäisiin, joillain vaikutusten tunnistamista tai ehkäisyä koskevilla tarkemmilla säännöksillä.

Tarkemmat säännökset edellyttäisivät sellaisten laissa säädettävien menettelyjen tunnistamista, jotka sopisivat kaikille soveltamisalaan otettaville yrityksille. Yksityiskohtaisen velvoitteen etuna olisi, että konkreettinen sääntely helpottaisi yrityksiä hahmottamaan niiltä edellytettäviä toimia.

Toisaalta yksityiskohtaiset säännökset huolellisuusvelvoitteen sisällöistä saattaisivat kaventaa huolellisuuden asianmukaisuuteen liittyvää suhteellisuusarvioita. Haittapuolena voidaan arvioida, että lähestymistapa saattaisi johtaa siihen, että huolellisuus supistuu ”tarkastuslistan” läpikäynniksi. Mahdollista on myös, että sääntely johtaisi kasuistiseen lainsäädäntöön, mikä voi olla epätarkoituksenmukaista. Jos jokin ”velvoite” ei ole ”listassa”, jäisi se lain soveltamisen ulkopuolelle.

Avointa velvoitetta voitaisiin täydentää myös sillä, että yritykset velvoitettaisiin laatimaan ja pitämään yllä huolellisuussuunnitelmaa, jossa niiden olisi selostettava miten ne toimivat tunnistaa, ehkäistään, lieventään ja lopettaakseen omasta ja liikeyrityksensä toiminnasta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Ilman erillistä velvollisuutta antaa tietoja toteuttamistaan toimista yrityksillä ei ole velvollisuutta tuottaa sidosryhmille tietoa asianmukaisen huolellisuuden noudattamisesta. Velvoitetta voitaisiin edelleen tehostaa seurantaan koskevilla velvoitteilla; raportointi, selvitysvelvollisuus, sidosryhmien osallistaminen.

3. **Tilannekohtainen asianmukaisuus + raportointivelvollisuus / selvitysvelvollisuus**

Kolmannessa vaihtoehdossa lähtökohtana olisi mallin 1 mukainen edellyttävien asianmukaisten toimenpiteiden tilannesidonnaisuus. Erona malliin 2 olisi, että velvoitteen sisältöä (tunnistaminen, ehkäiseminen, lieventäminen, lopettaminen) ei säädettäisi yksityiskohtaisesti. Sen sijaan velvoitetta tehostettaisiin raportointivelvollisuudella / selvitysvelvollisuudella / lisäksi muulla sääntelyllä, joka mahdollistaisi sidosryhmien valvonnan. Yrityksellä voisi esimerkiksi olla velvollisuus vastata eri tahojen tekemiin tietopyyntöihin, jotka koskisivat laissa säädettävien velvollisuuksien toteuttamista. Tietojen antamista koskevat velvoitteet voisivat perustua erilliseen huolellisuussuunnitelmaan, joka yrityksen olisi laadittava suunnittelemiensa ja toteuttamiensa toimien osalta.

Näiden seurantavelvoitteiden toimivuus edellyttäisi lähtökohtaisesti myös jonkinasteista ulkopuolista valvontaa. Valvontaa suorittavalla taholla olisi vähintäänkin oltava mahdollisuus velvoittaa yritys laissa edellytetyn selvityksen antamiseen tai muuten sääntelyn merkitys voisi jäädä tyhjäksi.

7.1.2 **Velvoitteen soveltamisalan vaihtoehtoja**

Myös velvoitteen soveltamisalan osalta tarkasteluun on otettu 4 vaihtoehtoa:

1. **Laaja soveltamisala yrityksiin – laaja ulottuvuus toimitusketjussa**

Ensimmäisessä vaihtoehdossa velvoite koskisi kaikkia yrityksiä pieniyrityksestä ylöspäin. Myöskään ulottuvuutta toimitusketjussa ei rajattaisi.

Vaihtoehdon 1 haasteena voidaan pitää kriteerien muodostamista, jolla yrityksen toiminnan asianmukaisuutta arvioitaisiin eri kokoisissa yrityksissä, eri toimialoilla, eri toimintaympäristöissä ja eri toimitusketjun portaita. Laajaan soveltamisalaan ja ulottuvuuteen perustuva velvoite voisi olla yleisimmin muotoiltu tilannekohtaista asianmukaisuutta korostava velvoite. Yritysten koko toimitusketjun kattava huolellisuus antaisi painoarvoa asianmukaisista toimista huolehtimiselle. Huolellisuus ei voisi tarkoittaa samaa asiaa yrityksen määräysvallassa olevien yritysten osalta ja yritysten kannalta kaukana toimitusketjussa olevien tahojen kohdalla. Laaja soveltamisala korostaisi tilannekohtaisen asianmukaisuuden

määrittelemiseen liittyviä haasteita siitä, millä tavalla riittävä taso määriteltäisiin erilaisissa tilanteissa. Lainsäädäntöön tulisi määritellä suhteellisuuden elementti, jonka avulla voidaan riittävällä ennustettavuudella arvioida toiminnalta edellytettävää tasoa.

Laaja ulottuvuus toimitusketjussa mahdollistaisi sen, että sääntelyllä voidaan yrittää vaikuttaa kolmansien maiden tilanteisiin.

Velvoitteeseen voitaisiin liittää selvitysvelvollisuuksia tai raportointivelvollisuuksia ja mahdollisuus porrastaa niitä yrityskoon mukaan.

2. Laaja soveltamisala – rajattu ulottuvuus toimitusketjussa

Toisena vaihtoehtona olisi soveltaminen laajaan yritysjoukkoon, mutta ulottuvuuden rajaaminen joko määräysvallassa oleviin yrityksiin tai tietylle portaalle toimitusketjussa.

Vaihtoehtoon 1 verrattuna toimitusketjua koskeva sääntelyn ulottuvuuden rajaaminen tarkoittaisi, että velvollisuus kohdistuisi tarkemmin asioihin, joihin yritys voi omilla päätöksillään ja valinnoillaan vaikuttaa. Rajattu ulottuvuus toimitusketjussa tarkoittaa, että yritysten toimet on mahdollista suunnata kustannustehokkaammin tarkoituksenmukaisiin tai edellytettäviin toimenpiteisiin, mikä on erityisesti pienempien yritysten sääntelytaakan kannalta olennaista. Rajatummassa ulottuvuuteen liittyvä keskeinen haitta on, että sillä ei voida pyrkiäkään puuttumaan sellaisiin kolmansien maiden tilanteisiin, joissa suurimmat ihmisoikeus- ja ympäristöongelmat todennäköisesti ovat.

Rajatummassa ulottuvuudessa toimitusketjuun sääntelyyn liitettävät mahdolliset seurantavelvoitteet olisi helpompia toteuttaa, etenkin pienten yritysten osalta.

3. Rajattuja yrityksiä koskeva - pidemmälle toimitusketjussa ulottuva

Kolmantena vaihtoehtona olisi vain tietyn kokokoisia yrityksiä, esimerkiksi suuryrityksiä tai tietyn kokoisia suuryrityksiä, koskeva sääntely, joiden osalta velvoitteella olisi pitkälle menevä ulottuvuus toimitusketjussa.

Rajatumpaa yritysjoukkoa koskeva sääntely voisi mahdollistaa velvoitteen yksityiskohtaisemman muotoilun, jos se nähdään tarkoituksenmukaiseksi. Mahdollista voisi olla myös rajata tietyt yksityiskohtaisesti säädettävät toimenpiteet vain tietyille portaalle toimitusketjussa saakka. Raportointivelvollisuus ja muut seurantavelvoitteet soveltuisivat luontevasti osaksi suurempia yrityksiä koskevaa ja pidemmälle toimitusketjussa ulottuvaa velvoitetta. Suuremmilta yrityksiltä voidaan myös edellyttää yksityiskohtaisempaa raportoinnin tarkkuutta.

Vaihtoehdossa lain soveltamisala rajautuisi pienehköön määrään, mutta kooltaan merkittävimpiin suomalaisiin yrityksiin. Lisäksi sääntely kohdistuisi yrityksiin, joihin jo nykyisellään kohdistuu eniten velvoitteita.

4. **Rajattuja yrityksiä koskeva – rajatumpi ulottuvuus toimitusketjussa**

Neljäntenä vaihtoehtona olisi vain tietyn kokokoisia yrityksiä, esimerkiksi suuryrityksiä tai tietyn kokoisia suuryrityksiä, koskeva sääntely, ja lisäksi sääntelyn ulottuvuus toimitusketjussa olisi rajattu joko määräysvaltaan kuuluviin yrityksiin tai toimitusketjussa lähelle yritystä. Sääntely vastaisi edellä 2. mallissa esitettyä, mutta kohdistuisi määrältään rajatumpaan yritysjoukkoon, joiden toiminta kuitenkin muodostaa merkittävimmän osan suomalaisten yritysten kansainvälisestä toiminnasta.

Vaihtoehto olisi sääntelytaakaltaan kevyin vaihtoehto. Sääntely kohdistuisi tilanteisiin, joihin lainsäädännöllä voidaan tehokkaimmin vaikuttaa eli yrityksiin, joilla on potentiaalisesti suurin riski aiheuttaa ihmisoikeus- tai ympäristöön kohdistuvia loukkauksia ja liiketoiminnan osiin, joihin yrityksellä on mahdollisimman suora päätäntövalta. Rajattu sääntely mahdollistaisi yksityiskohtaisimman velvoitteen sisällön sääntelyn ja yritysten toimenpiteiden seurannan. Rajatumman sääntelyn heikkoutena on, että sillä ei ole mahdollista yrittää puuttua kaikkiin kolmansissa maissa esiintyviin ongelmatilanteisiin.

5. **Eri kokoluokkiin sidotut sääntelyn tasot**

Viidentenä vaihtoehtona voidaan nähdä eräänlainen hybridimalli, jossa sääntelyä sovellettaisiin lähtökohtaisesti laajaan yritysjoukkoon, esimerkiksi pienistä tai keskisuurista ylöspäin, mutta velvoitteen sisältö vaihtelisi yrityskoon mukaan. Suuremmilla yrityksillä olisi yksityiskohtaisempi ja pienillä yleisempi velvoitteen sisältö. Edelleen suuremmilla yrityksillä voisi myös olla pidempi ulottuvuus toimitusketjussa ja pienillä lyhyempi. Seurantavelvoitetta voitaisiin porrastaa niin, että suuremmilla olisi raportointivelvollisuus ja pienemmillä tarvittaessa selvitysvelvollisuus.

7.1.3 **Seuraamusjärjestelmän vaihtoehtoja**

Seuraamusten osalta tarkasteluun on otettu vaihtoehtoja, joissa sääntelyyn liitettäisiin viranomaisvalvontaa, hallinnollisia sanktioita tai vahingonkorvausvastuita. Vaihtoehtona on myös jättää säätämättä viranomaisvetoisesta seuraamusjärjestelmästä, jolloin sääntely voisi rakentua yritysten selvitysvelvollisuudelle ja sidosryhmien ilmoituskanavien varaan. Toisaalta sidosryhmien toteuttama seuranta voisi myös täydentää viranomaisvalvontaa.

1. Sidosryhmien seuranta

Ensimmäinen vaihtoehto perustuisi yrityksen velvoitteeseen pitää saatavilla tietoja yrityksen toiminnasta, jolloin sidosryhmillä olisi mahdollisuus seurata, miten yritykset ovat toteuttaneet velvoitetta. Seuranta voisi nojautua esimerkiksi ilmoituskanavan järjestämisestä koskevalle velvollisuudelle tai muuten velvoitteella pitää julkisesti saavilla tietoja, esimerkiksi yritysten nettisivujen välityksellä. Sääntelyn soveltamisalaa olisi mahdollista rajata koskemaan esimerkiksi vain suuria yrityksiä. Sääntely voisi edellyttää hallinnollisia tehosteita, esimerkiksi uhkasakon, tietojen toimittamiseksi saataville sellaisten tilanteiden varalla, jossa sääntelyä ei noudateta tai annettavat tiedot ovat vajaita.

2. Viranomaisvalvonta (ja ohjeistus) ja hallinnolliset sanktiot

Toisena vaihtoehtona olisi viranomaisvalvonta ja siihen tarpeen mukaan liitettävät hallinnolliset tehosteet. Sääntelyä olisi mahdollisuus täydentää sidosryhmien osallistamisella kohdan 1 mukaisella tavalla. Pelkkä valvonta itsessään on harvoin riittävää, joten sääntely edellyttää viranomaisella keinovalikoimaa, joita voisivat olla huomautukset, varoitukset, uhkasakot, kiellot tai seuraamusmaksut. Sääntely olisi oltava portaittaista riippuen rikkeen vakavuudesta. Viranomaisella voisi olla myös ohjeistukseen ja neuvontaan liittyviä velvoitteita.

Velvoitteen laiminlyöntiin liittyviä sanktioita harkittaessa on kiinnitettävä huomio sekä velvoitteen määrittelyyn että sanktiosäännöksen määrittelyyn, jotta olisi selkeää mitä edellytetään ja millaisesta laiminlyönnistä seuraamus voidaan määrätä.

3. Viranomaisvalvonta (ja ohjeistus), hallinnolliset sanktiot ja vahingonkorvaus

Kolmantena vaihtoehtona olisi 2 kohtaa vastaava sääntely, jota edelleen täydennettäisiin jonkinasteisella korvausvelvollisuudella.

Vahingonkorvauksen käyttökelpoisuutta rajaisi vahingonkorvauksen edellytysten täyttyminen vaatimus (syy-yhteys sääntelyn rikkomiseen, huolimattomuus kotimaisen yrityksen toiminnassa) kolmannessa maassa eskaloituneen seurauksen osalta. Vastuu voisi koskea toisen yrityksen toiminnan vaikutuksia, mikä olisi vahingonkorvausoikeudellisesti uusi sääntelymalli. Malliin liittyisi kysymyksiä velvoitteen kansainvälisoikeudellisesta ulottuvuudesta.

4. Sidosryhmien seuranta + vahingonkorvausvelvollisuus

Neljäntenä vaihtoehtona peruisi sidosryhmien seurantaan. Erona 1 kohdassa esiteltyyn malliin, siihen liittyisi mahdollisuus vahingonkorvausmenettelyihin tuomioistuimessa, jos yrityksen toiminnasta aiheutuu seurauksia. Mallin yhteydessä voitaisiin harkita myös kysymystä sidosryhmien kanneoikeudesta.

7.2 Yritysrakenne Suomessa

7.2.1 Yritysten lukumäärä ja toimialat

Tässä kappaleessa tarkastellaan Suomen yritysrakennetta, jotta voidaan hahmottaa, millaista yrityspopulaatiota mahdollinen sääntely koskisi. Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston¹⁹² mukaan vuonna 2020 Suomessa toimi 368 600 yritystä. Taulukossa 1 on kuvattuna yritykset, jotka ovat toimineet yli puoli vuotta tilastovuonna ja jotka ovat työllistäneet enemmän kuin puoli henkilöä tai tase ylittää 170 000 euroa tai investoinnit ylittävät 50 000 euroa tai joiden liikevaihto on ylittänyt vuosittain määritellyn tilastorajan (11 968 euroa vuonna 2020). Taulukosta on rajattu pois todella pienet yritykset.

Taulukko 1. Yritysmäärät (kpl) vuosina 2020 ja 2019 Suomessa.¹⁹³

Yrityskoko (kpl)	2020	2019
yrityskoko määrittelemätön (kpl)	38	302
mikroyritys	258 279	254 631
pieni yritys	15 206	15 185
keskisuuri yritys	5249	5276
suuri yritys	6440	6763
Yhteensä	285 212	282 157

192 Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=2342-6217. 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 8.2.2022]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/yrti/2020/yrti_2020_2021-12-16_tie_001_fi.html.

193 Tilastokeskus: Menetelmäseloste, https://www.stat.fi/til/yrti/yrti_2020-12-17_men_001.pdf. Haettu 8.2.2022.

Seuraavassa taulukossa 2. on kuvattuna esimerkinomaisesti eräiden toimialojen yritysmääriä, jaoteltuna yritysten henkilöstön määrän mukaisesti.¹⁹⁴

Taulukko 2. Eräiden toimialojen yritysmäärät jaoteltuina yritysten henkilöstömäärän mukaan.

Toimiala	0-4 henkilöä	5-9 henkilöä	10-50 henkilöä	50-250 henkilöä	yli 250 henkilöä	Yhteensä yritystä
Kaivostoiminta ja louhinta	704	92	62	6	5	872
Teollisuus	14 183	1 957	2 519	757	181	19 597
Elintarvikkeiden ja juomien valmistus	1 189	203	255	82	21	1 759
Tekstiilien valmistus	512	46	40	8		601
Vaatteiden valmistus	770	24	42	4	2	832
Nahan ja nahkatuotteiden valmistus	133	9	8	2	1	153
Sahatavaran ja puu- ja korkkituotteiden (pl. huonekalut), olki- ja punontatuotteiden valmistus	1 192	119	173	56	12	1 552
Paperin, paperi- ja kartonkituotteiden valmistus	79	19	38	19	13	168
Koksin ja jalostettujen öljytuotteiden valmistus	10	1	2			16
Kemikaalien ja kemiallisten tuotteiden valmistus	157	36	62	37	9	301
Lääkeaineiden ja lääkkeiden valmistus	11	3	6	2	3	31
Kumi- ja muovituotteiden valmistus	264	65	117	51	7	504
Metallien jalostus	62	12	27	16	10	127
Metallituotteiden valmistus (pl. koneet ja laitteet)	2 971	511	697	127	12	4 318

194 Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 30.11.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/yrti/index.html>.

Toimiala	0-4 henkilöä	5-9 henkilöä	10-50 henkilöä	50-250 henkilöä	yli 250 henkilöä	Yhteensä yritystä
Tietokoneiden ja elektronisten ja optisten tuotteiden valmistus	312	82	106	34	13	547
Sähkölaitteiden valmistus	210	50	98	40	10	408
Muiden koneiden ja laitteiden valmistus	725	295	189	110	32	1292
Mootoriajoneuvojen, perävaunujen ja puoliperävaunujen valmistus	127	55	48	18	7	232
Huonekalujen valmistus	601	82	99	15	4	801
Teollisuuden ulkopuolinen tukkukauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)	9 814	1 261	1 009	184	25	12 393
Vähittäiskauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)	13 788	1 561	1 568	108	55	17 079
Televiestintä	307	39	45	16	4	411

Näistä yrityksistä yli 1000 henkilöä työllistäviä on teollisuudessa (31 kpl), elintarvikkeiden ja juomien valmistuksessa (5 kpl), sahatavaran, puu- ja korkkituotteiden valmistus (pl. huonekalut) sekä olki- ja punontatuotteiden valmistuksessa (2 kpl), paperin, paperi- ja kartonkituotteiden valmistuksessa (4 kpl), kocsin ja jalostettujen öljytuotteiden valmistuksessa (1 kpl), lääkeaineiden ja lääkkeiden valmistuksessa (1 kpl), metallien jalostuksessa (2 kpl), tietokoneiden sekä elektronisten ja optisten tuotteiden valmistuksessa (3 kpl), sähkölaitteiden valmistuksessa (1 kpl), muiden koneiden ja laitteiden valmistuksessa (7 kpl), moottoriajoneuvojen, perävaunujen ja puoliperävaunujen valmistuksessa (1 kpl), teollisuuden ulkopuolella tukkukaupassa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa) (4 kpl), vähittäiskaupassa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa) (17 kpl) ja televiestinnässä (3 kpl).

Tekstiilien valmistuksessa ei ollut lainkaan yli 250 henkilöä työllistäviä yrityksiä.

7.2.2 Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla

Tilastokeskuksen tietojen mukaan suomalaiset yritykset harjoittivat liiketoimintaa 5 390 tytäryhtiössä 135 maassa. Ulkomailla sijaitsevien tytäryhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto oli liki 201 miljardia euroa. Liikevaihdosta yli puolet syntyi EU-maissa ja 16 prosenttia Aasiassa ja Oseaniassa. Globaalisti mitattuna suomalaisyritysten liikevaihdosta ulkomailla tuottivat liki 57 prosenttia teollisuuden toimialan tytäryhtiöt sekä tukku- ja vähittäistuote-kauppa vajaalla viidenneksellä kokonaisliikevaihdosta. Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla työllistivät eniten henkilöstöä EU-maissa, yhteensä liki 295 850 henkilöä. EU-maissa merkittävimmät toimialat henkilöstön lukumäärällä mitattuna olivat kone- ja metallituoteteollisuus 53 570 henkilöllä sekä elektroniikka- ja sähköteollisuus runsaalla 42 920 henkilöllä. Aasian ja Oseanian tytäryhtiöt olivat toiseksi merkittävin henkilöstön työllistäjä liki 135 430 henkilöllä. Aasiassa ja Oseaniassa teollisuuden toimialat elektroniikka- ja sähköteollisuus runsaalla 56 590 henkilöllä sekä kone- ja metallituoteteollisuus 48 700 henkilöllä työllistivät eniten. Globaalisti tarkasteltuna merkittävin työllistäjä oli elektroniikka- ja sähköteollisuuden tytäryhtiöt vajaalla 145 250 henkilöllä.¹⁹⁵

7.2.3 Tytäryhtiöiden ulkomaalaisomistus Suomessa

Ulkomaiset tytäryhtiöt Suomessa 2019 -nimisen Tilastokeskuksen tilaston¹⁹⁶ mukaan vuonna 2012 Suomessa toimi 3 440 ulkomaista tytäryhtiötä. Tilastointi perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 716/2007. Yhtiö tilastoidaan ulkomaiseksi, jos siinä perimmäistä määräysvaltaa käyttävä taho sijaitsee Suomen ulkopuolella. Tämä taho on useimmiten ulkomailla sijaitseva yritys, joka omistaa yhtiöstä yli 50 prosenttia.

Vuonna 2019 Suomen kaikkien yritysten henkilöstöstä noin 279 000 henkilöä oli ulkomaisten tytäryhtiöiden palveluksessa. Ulkomaisten tytäryhtiöiden palveluksessa oli 18,2 prosenttia Suomessa toimivien yritysten henkilöstöstä. Ulkomaisten tytäryhtiöiden liikevaihto oli 98,3 miljardia euroa, mikä oli 22,8 prosenttia Suomessa toimivien yritysten liikevaihdosta.

Kaikista tytäryhtiöistä ruotsalaisessa määräysvallassa oli 1 119 yhtiötä, mikä oli 32,5 prosenttia kaikista tytäryhtiöistä. Ruotsalaisessa määräysvallassa olevilla tytäryhtiöillä oli palveluksessaan noin 75 600 henkilöä ja liikevaihtoa 21,4 miljardia euroa. Yhdysvaltalaisessa

¹⁹⁵ Suomen virallinen tilasto (SVT): Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-4866. 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 30.11.2021]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/stu/2019/stu_2019_2021-04-29_tie_001_fi.html

¹⁹⁶ Suomen virallinen tilasto (SVT): Ulkomaiset tytäryhtiöt Suomessa [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-9552. 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 22.12.2021]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ulkoy/2019/ulkoy_2019_2020-12-17_tie_001_fi.html

määräysvallassa oli 710 tytäryhtiötä (20,6 prosenttia kaikista tytäryhtiöistä) ja saksalaisessa määräysvallassa 379 tytäryhtiötä (11 prosenttia kaikista tytäryhtiöistä). Näiden jälkeen merkittävimmät määräysvallan sijaintimaat olivat Iso-Britannia (465 tytäryhtiötä), Tanska (218 tytäryhtiötä), Norja (209 tytäryhtiötä, Alankomaat (161 tytäryhtiötä), Ranska (143 tytäryhtiötä), Kiina 129 tytäryhtiötä, Japani (124 tytäryhtiötä) ja Viro 122 tytäryhtiötä.

Ulkomaiset tytäryhtiöt työllistävät erityisesti teollisuuden toimialalla (noin 79 000 henkilöä) ja tukku- ja vähittäiskaupan toimialalla (noin 51 000 henkilöä). Liikevaihdon perusteella mitattuna tytäryhtiöiden toiminta oli merkittävintä teollisuuden toimialalla, jossa liikevaihto oli 32,9 miljardia euroa ja tukku- ja vähittäiskaupassa, jossa se oli 31,7 miljardia euroa.

7.2.4 Suomalaiset ulkomaankauppaa käyvien tuonti- ja vientiyritysten määrä

Taulukossa 3 on kuvattu ulkomaankauppaa käyvien tuonti- ja vientiyritysten lukumäärät vuosina 2019 ja 2020 kokoluokittain jaoteltuina. Tähän tilastoon sisältyy vain tavara-kauppa, eli esimerkiksi palvelukauppa jää sen ulkopuolelle. Tilasto ei kerro, kuinka suureen osaan tuonnista ja viennistä liittyy ihmisoikeus- tai ympäristöriski.

Taulukko 3. Ulkomaankauppaa käyvien tuonti- ja vientiyritysten määrät vuosina 2019 ja 2020 yritysten kokoluokittain jaoteltuina (kansallinen kokoluokkien määritelmä). Lähde: Tulli.

	Tuontiyritysten määrä 2019	Tuontiyritysten määrä 2020	Vientiyritysten määrä 2019	Vientiyritysten määrä 2020
Suuret yritykset (kpl)	2 676	2 724	1 404	1 429
Pk-yritykset (kpl)	80 291	78 745	16 639	16 333
Yhteensä (kpl)	82 967	81 469	18 043	17 762

7.3 Vaikutusten alustavaa arviointia

7.3.1 Vaikutustenarviointi osana asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sääntelyä

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten. Valtioneuvoston säädösvalmistelussa noudatetaan vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita.¹⁹⁷ Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet, ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Lain säätämiseen johtavassa hallituksen esityksessä on esitettävä perusteltu näkemys, kuinka ehdotettavalla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet. Lisäksi on tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtoisten ohjaus tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista. Vaikutustenarvioilla voidaan mahdollistaa se, että erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista valitaan kokonaisarvoltaan paras vaihtoehto annettujen tavoitteiden toteuttamiseksi¹⁹⁸.

Edellä luvussa 3 on kuvattu asianmukaista huolellisuutta koskevan sääntelyn tavoitteita. Pääpiirteittäin velvoitteella tähdätään ihmisoikeuksien ja ympäristöön liittyvien oikeuksien parempaan toteutumiseen sellaisissa kolmansissa maissa, joissa suomalaiset yritykset harjoittavat liiketoimintaa tai joihin niiden toimitusketjut tai liiketoimintasuhteet ulottuvat. Vaikutusten arvioinnin keskiössä on siten sen arviointi, miten sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa ihmisoikeuksien ja ympäristöön liittyvien oikeuksien toteutumiseen.

Kyseisen sääntelyn tavoitteet haastavat tavanomaisen lainvalmisteluprosessin lähtöasetelman, jossa tähdätään tietyn kotimaisen ongelmatilanteen ratkaisemiseen. Näin on etenkin tilanteessa, jossa olisi tarkoitus puuttua Suomen aluetta laajempaan ongelmaan puhtaasti kansallisella sääntelyllä. Tavanomaisesti alueellisesti laajempiin ongelmiin pyritään hakemaan vaikutukseltaan laajemmalle ulottuvaa ratkaisua Euroopan unionin lainsäädännöllä tai muilla globaaleilla ratkaisuilla. Kansallisen lainsäädännön vaikutusmahdollisuudet näissä tilanteissa ovat olennaisesti vähäisempiä kuin jos kyseessä olisi esimerkiksi EU-tason ratkaisu.

197 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö julkaisu 2007:6, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 7. Haettu 18.11.2011.

198 Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Raportti kauppa- ja teollisuusministeriölle lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) toimeksiannosta (dnro 6/685/2007). 11.12.2006, <https://bit.ly/3L9wCDj>, s. 8. Haettu 22.11.2021.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen pyrittäisiin sääntelyssä vaikuttamaan yritykselle asetettavilla velvoitteilla. Näin ollen toinen keskeinen vaikutustenarvioinnin kohde on sääntelyn vaikutukset yrityksiin. Punnitsemalla keskenään positiivisia vaikutuksia ihmisoikeuksien toteutumiseen ja ympäristöön, yritykselle aiheutuvaa sääntelytaakkaa ja toisaalta yritykselle aiheutuvia hyötyjä, päästään kohtuullisen lähelle arvioita sääntelyn kokonaisyödyistä tai -haitoista. Yrityksille aiheutuvat vaikutukset voivat heijastua myös kuluttajiin, joten myös sääntelyn vaikutuksia kuluttajiin on arvioitava. Mikäli valtiolle aiheutuisi sääntelystä kustannuksia esimerkiksi valvontaviranomaisen perustamisesta, olisi nämäkin kustannukset huomioitava edellä tarkoitettussa arviossa.

7.3.2 Havaintoja ihmisoikeusvaikutuksista

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevan sääntelyn ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa olisi arvioitava muun muassa vaikutusten laajuutta ja välittömyyttä sekä sitä kuinka todennäköistä on, että arvioidut vaikutukset myös toteutuvat.¹⁹⁹

Esityksen ihmisoikeusvaikutukset olisivat luonteeltaan välillisiä. Suomalaiset yritykset operoivat kolmansissa maissa useimmiten paikallisen toimitusketjun kautta ja tavoiteltavat vaikutukset toteutuisivat pitkälti toimitusketjun yrityksestä käsin kauimmaisilla portailla kolmansissa maissa. Sääntelyllä pyritään lisäämään yrityksen tietoisuutta oman toimintansa ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista ja tarvittaessa velvoitetaan ne puuttumaan havaittuihin haitallisiin vaikutuksiin.

Arviomuistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tieteellistä tutkimusta asianmukaista huolellisuuden velvoitetta koskevan sääntelyn ihmisoikeusvaikutuksista. Ilman sanottuja tutkimustuloksia mahdollisen sääntelyn ihmisoikeusvaikutuksia on vaikea arvioida kattavasti etukäteen.

Konkreettisesti sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa ihmisoikeuksiin sellaisissa tilanteissa, jossa yritys tunnistaa toiminnassaan tai toimintaa aloittaessaan sen vaikuttavan tai saattavan vaikuttaa paikallisesti negatiivisesti väestön ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ryhtyesään toimiin vaikutusten ehkäisemiseksi, lieventämiseksi tai lopettamiseksi, toimet vaikuttaisivat ihmisoikeuksien toteutumiseen lähtökohtaisesti paikallisesti siinä yhteisössä, johon toiminta on suuntautunut. Vaikutusten tunnistamisella ja ehkäisemisellä voisi olla paikallista yhteisöä laajempia vaikutuksia tilanteissa, joissa yhdessä paikassa havaittujen ongelmien johdosta, niitä herätään tarkastelemaan myös muissa vastaavan kaltaisissa

¹⁹⁹ Oikeusministeriön muistio; perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa, <https://bit.ly/32Y21HF>, s. 10. Haettu 18.11.2021.

tilanteissa. Parhaimmillaan kuvattu tilanne voisi johtaa toimintakulttuurin muutokseen yrityksen eri toimipisteissä sekä toimitusketjuissa.

Sääntelyn ihmisoikeusvaikutukset ovat riippuvaisia ensinnäkin siitä, millaisiin yrityksen toimintoihin sääntelyllä voidaan tehokkaasti vaikuttaa ja toiseksi siitä miten hyvin sääntelyllä päästään puuttumaan tilanteisiin, joissa suurimmat ongelmat ovat. Tehokkammin yritys voi vaikuttaa omilla valinnoillaan tilanteisiin, jossa on kyse yrityksen omasta toiminnasta tai sen määräysvaltaan kuuluvasta toiminnasta. Toimitusketjuihin yritys pystyy vaikuttamaan esimerkiksi erilaisten sopimusjärjestelyjen tai valvontajärjestelmien kautta, mutta vaikutukset ovat välillisiä ja riippuvaisia sopimuskumppanien toiminnasta. Tällä hetkellä ei tiedetä miten tehokkaasti veloitteen vaikutukset tosiasiaassa tulisivat etenemään. Yrityksen suorat vaikutusmahdollisuudet kuitenkin heikkenevät olennaisesti, mitä pidemmälle alihankintaportailta mennään, mikä oletettavasti vähentää sääntelyn tehokkuutta pitkällä toimitusketjussa.

Toisaalta voidaan olettaa, että todennäköisimmät tilanteet, joissa suomalaisilla yrityksillä on ongelmia haitallisten ihmisoikeusvaikutusten kanssa syntyvät kolmansiin maihin ulottuvissa toimitusketjuissa raaka-aineiden hankinnassa, alkujalostuksessa tai valmistavassa teollisuudessa. Näissä tilanteissa vaikutukset koskevat usein hyvin paikallisia yhteisöjä, joiden mailla ja asuinalueilla tuotantoa harjoitetaan tai joiden työntekijöitä toimitusketjussa ovat yritykset käyttävät. Sääntelyllä saavutettavat ihmisoikeusvaikutukset riippuvat siten myös siitä, kuinka pitkälle toimitusketjussa velvoite ulottuisi. Mitä pidemmälle yrityksestä katsottuna velvoite toimitusketjussa ulottuisi, sitä paremmat mahdollisuudet on sille, että sääntelyllä päästäisiin puuttumaan sellaisiin tilanteisiin, joissa ihmisoikeus- tai ympäristöriskit ovat korkeimpia. Voidaan arvioida, että suurimmat todennäköisyydet sääntelyllä saavutettavalle positiiviselle kehitykselle ihmisoikeuksien toteutumisessa olisivat siten tilanteissa, joissa yritysten toimitusketjut ulottuvat kolmansiin maihin ja sääntelyllä vaikutetaan tehokkaasti myös toimitusketjujen toimintaan. Vaikutukset toteutuisivat niiden yhteisöjen parissa, joiden piiriin toimitusketjussa olevan yrityksen toiminta ulottuisi. Jos sääntely ei koskisi koko toimitusketjua vaan sillä olisi esimerkiksi tietylle alihankintaportaalille rajoitettava ulottuvuus, potentiaaliset vaikutukset jäisivät väistämättä kapeimmiksi, kun sääntelyllä ei pystyttäisi vaikuttamaan niillä paikallisilla tasoilla, jossa sillä voitaisiin saada eniten aikaan tavoiteltavia positiivisia vaikutuksia.

Konkreettisimmin sääntelyllä olisi välittömiä vaikutuksia tilanteessa, joissa yritykset olisivat velvollisia ehkäisemään, lieventämään, lopettamaan tai korjaamaan havaittuja haitallisia vaikutuksia. Sääntelyyn otettavat seurantamekanismit voisivat tukea vaikutusten tunnistamista, ja myös näiden vaikutukset olisivat välillisiä. Myös vaikutusten tunnistamiseen tähtäävät keinot, esimerkiksi koulutus ja seurantaprosessit, ovat luoteeltaan välillisiä – mahdolliset konkreettiset vaikutukset saavutettaisiin toimitusketjussa.

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteessa ei olisi kyse suorasta velvollisuudesta edistää ihmisoikeuksien toteutumista vaan velvollisuudesta pyrkiä tunnistamaan toiminnastaan seuraavia haitallisia vaikutuksia, esimerkiksi toimitusketjuissa, ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin. Sääntelyn vaikutusten välillisyydestä seuraa, että vaikutusten toteutumiseen liittyy väistämättä epävarmuuksia.

Sääntelyn positiiviset ihmisoikeusvaikutukset edellyttävät, että sillä voitaisiin saada aikaa sellainen muutos yritysten toiminnassa, josta tavoiteltavat vaikutukset seuraisivat. Sääntelyllä saavutettavat positiiviset vaikutukset tarkoittaisivat sitä, että sääntelyn kohteeksi tulevien yritysten tai niiden liiketoimintakumppaneiden toiminnassa on aiemmin ollut haitallisiin ihmisoikeus- tai ympäristövaikutuksiin liittyviä ongelmia, ja uudella sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa näitä ongelmia korjaavalla tavalla. Vaikutusten toteutuminen edellyttäisi myös, että säädettävillä veloitteilla saavutetaan konkreettisia tuloksia. Veloitteen olisi esimerkiksi johdettava riskitilanteiden konkreettiseen tunnistamiseen, ei vain tunnistamiseen tähtävien prosessien käyttöönottoon.

Sääntelyn ihmisoikeusvaikutukset voisivat toteutua ennen kaikkea niin, että sääntelyn johdosta yritys muuttaa toimintatapojaan ja sitä kautta muutos vaikuttaa vähitellen paikallisella tasolla. Tällainen vaikutusten kanavoituminen sisältäisi useita tietoisuutta vähitellen lisääviä prosesseja, mikä tarkoittaa, että suurelta osin vaikutukset voisivat toteutua asteittain, pitkävaiheisen toimintakulttuurin muutoksen johdosta. Voidaan arvioida, että sääntelyllä ei vaikutusten asteittaisen kanavoitumisen vuoksi olisi kovin nopeita vaikutuksia.

Sääntelyn vaikutusten toteutumista hidastaisi myös se, että sääntelyn voimaantulo edellyttäisi yrityksille siirtymäaikaa, jonka aikana ne voisivat kehittää ja ottaa käyttöön menetelmiä, joilla laissa säädetyt veloitteet voitaisiin hoitaa. Myös mahdollisten valvontaorganisaatioiden perustaminen ja valvontainstituution luominen ottaisi aikaa. On kuitenkin oletettavaa, että jo tietoisuus uuden lainsäädännön valmistelusta itsessään kannustaisi ainakin osaa yrityksistä toimenpiteiden kehittämiseen ja käyttöönottoihin jo ennen sääntelyn varsinaista voimaantuloa. Tällainen etukäteinen sopeutuminen tuleviin veloitteisiin voisi osaltaan nopeuttaa sääntelyn vaikutusten toteutumista.

Myös veloitteen sisällön luonnetta koskeva sääntelyratkaisu vaikuttaisi oletettavasti sääntelyn ihmisoikeusvaikutuksiin. Voidaan pitää todennäköisenä, että avoimella riskipitoisimpien tilanteiden tunnistamiseen tähtäävillä keinoilla pystyttäisiin vaikuttamaan ihmisoikeuksien paikalliseen toteutumiseen todennäköisemmin kuin ennalta valituilla lukituilla keinoilla, jotka eivät taipuisi tilannesidonaisuuteen. Ennalta säädetyt ja tyhjentyvät veloitteita olisi vaikea säätää sellaisiksi, että niillä voitaisiin vaikuttaa erilaisten yritysten eri toimialoilla ja -alueilla.

Velvoitteen sisällössä viitattujen ihmisoikeuksien tulisi pohjautua kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Muistion alussa on kuvattu ihmisoikeustilanteeseen liittyviä keskeisiä ongelmia. Sääntelyn sisällön osalta haasteena on, ettei osasta ihmisoikeusongelmien juurisyistä ole olemassa kansainvälistä sopimusta. Esimerkiksi elämiseen riittävän palkan osalta ILO:n yleissopimus Vähimmäispalkkojen määrittämisestä erityisesti kehitysmaat huomioon ottaen (1970) edellyttää huomioimaan vähimmäispalkkojen osalta työntekijöiden ja heidän perheensä tarpeet, yleisen palkkatason, elinkustannukset, sosiaaliturvan sekä eri yhteiskuntaryhmien suhteelliset elintasot, mutta yleissopimus ei sisällä tarkkaa määrittelyä vähimmäispalkkatasosta tai tarkoista huomioitavista tarpeista. Tällä on haluttu jättää valtioille harkintavalta yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa määrittää vähimmäispalkkataso.^{200,201} Kuten aiemmin on todettu, 15 % prosenttia maailman palkansaajista ansaitsee alle minimipalkan. Tämä voi vaikuttaa halukkuuteen tehdä ylipitkiä työpäiviä, mikä taas on merkittävä terveysriski pitkällä aikavälillä. Ihmisen terveyteen ja henkeen kohdistuvien riskien kannalta olisi tehokasta puuttua elämiseen riittävään palkkaan, mutta tämä ei ole mahdollista nykyisellä sopimuskehikolla. Lainsäädännöllä voidaan kuitenkin yrittää puuttua moniin muihin riskeihin, kuten esimerkiksi pakkotyöhön, lapsityöhön ja syrjintään. Mahdollisessa lainsäädännössä viitattavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on hahmoteltu muistion liitteessä 1.

Lainsäädännön soveltamisalalla vaikutettaisiin niiden yritysten joukkoon, johon sääntely soveltuisi. Suurilla yrityksillä on yleensä suhteessa enemmän sellaista rajat ylittävää toimintaa, joka tulisi muistiossa arvioitavan sääntelyn piiriin. Toisaalta myös riskipitoisilla aloilla toimivilla pienyrityksillä voi olla toiminnassaan sellaisia riskejä, joilla olisi merkitystä sääntelyn kannalta. Riskipitoisten toimialojen tai toiminnan määrittämiseen liittyvät haasteet voivat johtaa siihen, että sääntelystä tulisi epätarkkaa ja sääntelyn piiriin voisi valikoitua sellaisia pienyrityksiä, joiden osalta sääntelyä ei olisi tarpeen. Samoin sääntelyn ulkopuolelle voisi jäädä yrityksiä, joiden osalta sääntelyä toisaalta pidettäisiin tarpeellisena. Lähtökohtaisesti myös pienyritysten toimintaa koskevalla sääntelyllä voisi olla positiivisia ihmisoikeusvaikutuksia. Jos sääntelyn osumatarkkuus jäisi huonoksi ja sääntelyn piiriin kuuluisi paljon sellaisia pienyrityksiä, joiden osalta ihmisoikeusvaikutuksia ei voida saavuttaa, ei sääntelyä voida pitää kovin onnistuneina. Tällaisessa tilanteessa sääntelystä voisi aiheutua

200 ILO: General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution) (International Labour Office Geneva 2014), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf, s. 27. Haettu 19.1.2022.

201 Elämiseen riittävällä palkalla viitataan sekä minimipalkkatason olemassa oloon että hyväksyttävään elämisen tasoon. *ibid.*, s. 27.

paljon ylimääräistä hallinnollista taakkaa sellaisille yrityksille, joita sääntelyn ei olisi välttämätöntä koskea vaikutusten toteutumisen kannalta.

Sääntelyllä voisi olla toimitusketjussa myös haitallisia vaikutuksia. Sen ohella, että sääntely voisi pitkällä aikavälillä ohjata käyttämään vastuullisesti toimivia alihankkijoita ja parantaa näiden vastuullisuuden tasoa, mahdollisena voidaan nähdä myös tilanne, että yrityksen toiminta ohjautuu sellaisiin vaihtoehtoisin kohteisiin, joissa sääntelyn velvoitteet olisi helpompi täyttää. Tällainen niin sanottu cut and run -ratkaisu voisi lopulta johtaa esimerkiksi työpaikkojen vähenemiseen niiltä paikallisilta markkinoilta, joilla yritys on alun perin harjoittanut tai harkinnut harjoittavansa toimintaa²⁰². On myös mahdollista, että eri tuotteisiin tai raaka-aineisiin liittyy toimitusketjuja, joissa ei ole olemassa runsaasti tarjontaa eri toimittajista.

Kaiken kaikkiaan sääntelyn todellista vaikuttavuutta ihmis- ja ympäristöoikeuksien toteutumisen parantumiseen on hyvin vaikea arvioida ennakolta. Toistaiseksi vastaavan lainsäädännön soveltamiskokemuksia on saatavilla vain Ranskasta. Tehdyt selvitykset eivät kuitenkaan käsittele lainsäädännön vaikutuksia ihmisille tai ympäristölle, vaan lainsäädännön sisällön teknisiä haasteita²⁰³. Toisin sanoen toistaiseksi ei ole olemassa kattavaa tutkimusaineistoa, jolla voitaisiin osoittaa vastaavanlaisen sääntelyn vaikuttavuus ihmisoikeuksien tai ympäristön osalta. Tällaisen kattavan vaikutusarvion tekeminen edellyttäisi erillisen laajan selvityksen teettämistä.

Ilman tarkempaa tutkimustietoa voidaan arvioida, että Suomen kansallisella sääntelyllä voisi olla mahdollista saavuttaa pistemäisiä tuloksia paikallisilla tasoilla, jos toimintakulttuurin muutos saadaan etenemään toimitusketjun lävitse. Sääntelyn vaikutukset olisivat riippuvaisia siitä, kuinka paljon suomalaisten yritysten toimintaa olisi ylipäätään mahdollista muuttaa sääntelyllä, toisin sanoen kuinka paljon suomalaisten yritysten toiminta-voissa on sellaisia puutteita, joihin sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa. Aiemmin kuvatun SIHTI-selvityksen tulokset osoittavat, että vaikka suomalaisyritykset ovat varsin laajasti ainakin

202 Ks. esimerkiksi Yhdysvaltojen konfliktimineraaleja koskeneen Dodd-Frank -lainsäädännön tahattomista haitallisista vaikutuksista Afrikan suurten järvien alueella, <https://blogs.worldbank.org/impactevaluations/unintended-consequences-regulating-conflict-minerals-africas-great-lakes-region>. Haettu 16.12.2021.

203 Ks. esimerkiksi Ranskan talous- ja valtiovarainministeriön raportti Ranskan asianmukaisen huolellisuuden lainsäädännön toteutumisesta "Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre", (Ministère de l'Économie et des Finances 2020), https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/devoirs-vigilances-entreprises.pdf; Savourey Elsa & Brabant Stéphane: The French Law on the Duty of Vigilance: Theoretical and Practical Challenges Since its Adoption. *Business and Human Rights Journal*, 6 (2021), pp. 141–152. Viitattu 18.1.2022.

yleisellä tasolla sitoutuneet ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, käytännön tasolla ihmisoikeusvastuun ja sen seurannan järjestelmällinen integrointi osaksi yritysten ydintoimintoja on suurelta osin vielä varhaisessa vaiheessa. Suomalaisyritykset myös julkaisevat verrattain niukasti ihmisoikeusvastuunsa toteutumiseen liittyvää tietoa.²⁰⁴ Verrattuna globaaliin tai edes Euroopan unionin laajuiseen ratkaisuun, kansallisella suomalaisia yrityksiä ja niiden toimitusketjuja koskevalla ratkaisulla voitaisiin vaikuttaa vain vähäisesti globaalin ihmisoikeuksien toteutumiseen. Positiiviset ihmisoikeusvaikutukset olisivat huomattavasti todennäköisempiä, jos samantyylinen lainsäädännöllinen ratkaisu koskisi esimerkiksi kaikkia Euroopan unionin jäsenvaltioiden yrityksiä, jotka operoisivat samoilla alueilla.

Vaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien johdosta, toteutuvia ihmisoikeusvaikutuksia olisi-kin tärkeää arvioida myös jälkikäteen lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnilla. Lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi tärkeää muodostaa indikaattoreita, joita seuraamalla voidaan tietää, onko tavoitteet saavutettu²⁰⁵. Käytännössä tällaisina indikaattoreina voisivat parhaiten toimia erilaiset lainsäädäntöön sisällytettävät seurantaveloitteet, jotka tuottaisivat julkista tietoa havaituista ongelmatilanteista.

7.3.3 Havaintoja ympäristövaikutuksista

Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnissa arvioidaan ympäristövaikutuksia luonnonvarojen käyttöön, energian käyttöön, ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään ja vesiin, ilmaan, ilmastonmuutokseen, sen hillintään ja siihen sopeutumiseen, kasvillisuuteen, eliöstöön ja luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, toimintojen sijoittumiseen, rakennettuun ympäristöön, sekä maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.²⁰⁶

Sääntelyllä pyrittäisiin lisäämään yrityksen tietoisuutta oman tai toimitusketjunsä toiminnan ympäristövaikutuksista ja tarvittaessa veloitettaisiin ne puuttumaan havaittuihin haitallisiin vaikutuksiin. Asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevan sääntelyn ympäristövaikutukset olisivat luonteeltaan pääosin välillisiä. Sääntelyllä tavoiteltavat ympäristövaikutukset voivat liittyä esimerkiksi ympäristön turmeltumisen ehkäisemiseen tai päästöjen vähentämiseen. Vaikutuksia rajaisivat ne kansainväliset sopimukset tai niiden osat, jotka olisi lakiteknisesti mahdollista ottaa sääntelyn soveltamisalaan. Suojeltavien

204 Tran-Nguyen, Elina & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021).

205 Kiander, Jaakko (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006): Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi, <https://bit.ly/35EeRvs>, s. 10. Haettu 22.11.2021.

206 Ympäristöministeriö: Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi (2019), <https://bit.ly/3GpQY7x>.

ympäristöhyvien osalta kansainvälinen sopimuskokonaisuus on suppeampi kuin ihmisoikeuspuolella. Lisäksi iso osa kansainvälisistä ympäristösopimuksista ei käsittele yrityksiä, kuten esimerkiksi ilmastonmuutosta tai biologista monimuotoisuutta koskevat sopimukset. Haasteena on myös ohjaavan lainsäädännön antamisessa esimerkiksi veden osalta se, että yritystoiminnan vedenkäyttö ja vesiriskit riippuvat yrityksen toimialasta, koosta, arvo- ketjuista ja muista yritystoiminnan piirteistä. Yritystoiminnan sijaintipaikkojen ympäristölliset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset olosuhteet voivat vaihdella voimakkaasti. Mahdollisen sääntelyn tulisi puuttua ongelmiin, jotka vaihtelevat vedenlaatuongelmista hallinnollisten rakenteiden haurauteen. Mahdollisessa lainsäädännössä tulisi kyetä määrittelemään ne toimitusketjujen haitalliset ympäristövaikutukset ja ympäristövahingot, joiden aiheuttamisesta tai niihin myötävaikuttamisesta yritys voisi joutua oikeudelliseen vastuuseen.²⁰⁷ Mahdollisessa lainsäädännössä viitattavia kansainvälisiä ympäristösopimuksia on hahmoteltu muistion liitteessä 1.

Sääntelyn ympäristövaikutukset syntyisivät pitkälti vastaavalla tavalla kuin edellä kuvattujen ihmisoikeusvaikutusten osalta. Välittömiä vaikutuksia voisi syntyä lähinnä niissä tilanteissa, joissa yrityksellä itsellään tai sen tytäryhtiöillä on sellaista rajat ylittävää toimintaa, johon sääntely suoran vaikuttaisi. Pääosin ympäristövaikutukset kuitenkin muodostuisivat toimintaketjuissa kanavoituvista vaikutuksista, kun velvoitteiden pitkäjänteinen toteuttaminen alkaisi vähitellen vaikuttaa paikallisilla tasoilla yritysten toimitusketjuissa. Voidaan pitää todennäköisenä, että tavoiteltavat ympäristövaikutukset toteutuisivat pitkälti niiden muutosten välityksellä, jotka vaikuttaisivat toimitusketjun viimeisten portaiden toimintaan kolmansissa maissa.

Yritykset tekevät ympäristövaikutusten arviointeja, jotka voivat perustua toiminta-alueen sääntelyyn tai vapaaehtoiisiin toimiin. Sääntelyn ympäristövaikutusten seurannan ja vaikuttavuuden lisäämisen kannalta olisi olennaista vaikuttaa sellaisiin toimien arvioinnissa käytettäviin mittareihin, jotka ovat sääntelyn piirin tulevien yritysten toiminnan kannalta olennaisia. Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen kaltaisessa yleislainsäädännössä hankaluutena on mitoittaa mahdolliset sääntelyyn perustuvat toiminnan arvioinnissa käytettävät mittarit oikeiksi, jolloin on vaarana, että yritysten sääntelytaakka kasvaa tai mittareilla mitataan epäolennaisia asioita. Huonossa tapauksessa sääntely voi johtaa siihen, että sen edellyttämät mittarit ohjaavat yrityksiä väärin toimiin, mikä voi edelleen johtaa sellaisiin lopputuloksiin, jotka eivät ole sääntelyn tavoitteiden mukaisia.

Myös sääntelyn vaikuttavuus ympäristöön riippuisi siitä, toteutettaisiinko sääntely osana Euroopan unionin sääntelyn täytäntöönpanoa vai yksin kansallisena hankkeena. Kuten ihmisoikeusvaikutusten osalta, vain suomalaisia yrityksiä koskevalla sääntelyllä voitaisiin

207 Sojamo, Suvi & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021).

vaikuttaa niihin nimenomaisiin paikallisiin tilanteisiin, joihin suomalaiset sääntelyn piiriin tulevat yritykset osallistuvat itse tai toimitusketjujensa kautta. Tavanomaisesti suomalaisten yritysten kanssa samoissa toimitusketjuissa on mukana yrityksiä myös muista maista. Jos muiden maiden yrityksiä eivät koske samat vastuullisuusveloitteet kuin suomalaisia yrityksiä, jäisi kansallisen sääntelyn merkitys rajalliseksi, kun muut yritykset voisivat jatkaa toimintaansa entiseen tapaan. Voidaan arvioida, että suomalaisilla yrityksillä on keskimäärin varsin rajallisesti vaikutusvaltaa markkinoihin kolmansissa maissa, joten suomalaisen yrityksen toimintakulttuurin muutoksen vaikutukset voivat jäädä kokonaisuudessaan vähäiseksi. Jos muut maiden yritykset voivat jatkaa toimintaansa entiseen malliin, voi tilanne johtaa myös suomalaisen yrityksen vetäytymiseen kyseiseltä toiminta-alueelta, jolloin sääntelyllä ei olisi lainkaan positiivisia ympäristövaikutuksia kyseisellä alueella.

7.3.4 Havaintoja yritysvaikutuksista

Arvioinnin lähtökohdat

Sääntelyn yritysvaikutusten voidaan katsoa olevan yritystoiminnan kannalta merkittäviä, jos vaikutukset ulottuvat koko yrityskenttään, valtaosaan yrityksistä tai muutoin huomattavaan yritysjoukkoon. Yritysvaikutukset ovat merkittäviä myös, jos vaikutukset kohdistuvat rajatumpaan yritysjoukkoon, mutta ovat merkittäviä kohdeyritysten toiminnan ja toimintaedellytysten, markkinoiden toimivuuden tai kansantalouden kannalta.²⁰⁸

Säädösehdotuksen kohdeyritysten ja -markkinoiden määrittämisen lisäksi on tarpeen muodostaa kuva siitä, millainen on sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristön ja markkinoiden nykytila sekä millaiset ovat yritystoiminnan reunaehdot (kuten yritysten asiakkaat, tavarantoimittajat ja alihankkijat, tuotantopanosten hinnat, markkinoiden tekninen kehitys, markkinoille pääsyn avoimuus, kilpailun toimivuus ja luonne). Toimintaympäristössä syntyy suorien yritysvaikutusten ohella useimmiten erilaisia välillisiä vaikutuksia ja vaikutusketjuja niin kohdeyrityksiin kuin muihin yrityksiin ja markkinoihin.²⁰⁹

Laissa säädettävällä asianmukaisen huolellisuuden veloitteella olisi merkittäviä yritysvaikutuksia. Sääntelyn vaikutukset yrityksiin vaihtelisivat huomattavasti sen mukaan, millaiseen sääntelyratkaisuun veloitteiden sisällön ja soveltamisalan osalta päädyttäisiin. Sääntelyn rajausta yritysten kokoluokan osalta vaikuttaa huomattavasti sääntelyn luonteeseen ja sen yritysvaikutuksiin.

208 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö julkaisu 2007:6, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 18. Haettu 18.11.2011.

209 *ibid.*

Sääntelyn kustannukset

Sääntelyn yritysvaikutusten arvioinnissa keskeistä on arvioida vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin. Lainsäädäntöön sopeutumisesta ja sen noudattamisesta aiheutuu yrityksille liiketoiminnallisia kustannuksia. Ne voivat olla kertaluonteisia, kuten investointeja tuotantomenetelmiin, tietojärjestelmiin ja henkilöstön koulutukseen, tai toistuvia, kuten henkilöstö-, tuotantopanos- ja rahoituskustannukset. Erilaisista lainsäädäntöön sisältyvistä tiedonantovelvoitteista aiheutuu puolestaan hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisia kustannuksia ovat esimerkiksi erilaisista ilmoitus- ja raportointimenettelyistä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä hallinnollisissa kustannuksissa on kyse yritysten taloushallinnon kustannuksista taikka yrittäjän työajan tai taloushallinnon ostopalveluiden käytöstä. Hallinnolliset kustannukset kohdistuvat yleensä suhteellisesti raskaimmin pieniin yrityksiin ja toimintaansa aloittaviin yrityksiin.²¹⁰

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että uusi asiamukaisen huolellisuuden velvoite aiheuttaisi yrityksille kustannuksia, joita syntyy sekä hallinnollisen taakan lisääntymisestä että liiketoiminnallisista kuluista. Kustannuksia voi aiheutua esimerkiksi toiminnan ja prosessien sopeuttamisesta velvoitteen mukaiseksi, uusien seurantajärjestelmien luomisesta, henkilöstön koulutuksista ja raportoinnin aiheuttamasta työpanoksesta – riippuen siitä mitä sääntely edellyttäisi.

Yritykselle aiheutuvien kustannusten arviointia hankaloittaa se, että yrityksen ovat keskenään hyvin erilaisessa lähtötilanteessa. Sääntelyllä vaikutukset yritysten toimintatapojen muutokseen riippuvat siitä, millaisia menetelmiä yrityksellä on aiemmin ollut käytössä toimintatapojensa vastuullisuuden seuraamiseksi. Enemmän kustannuksia aiheutuu sellaisille yritykselle, jotka joutuisivat merkittävällä tavalla kehittämään sisäisiä prosessejaan uusien velvoitteiden johdosta. Vähemmän kustannuksia aiheutuu puolestaan niille yrityksille, joiden osalta toimintatavat olisivat entuudestaan jo lähellä uusien velvoitteiden vaatimuksia.

Edellä ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevassa luvussa on arvioitu, että suurten yritysten toiminta on pienyrityksiä useammin sen luonteista rajat ylittävää toimintaa, joissa muistiossa arvioitavan asiamukaisen huolellisuuden velvoitteen tarkoittamien ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamisella olisi merkitystä. Sääntely aiheuttaisi kuluja myös suuremmille yrityksille. Suurten yritysten osalta voidaan lähtökohtana kuitenkin olettaa, että tietoisuus liiketoiminnan vastuullisuuden periaatteista on yleisesti korkeammalla tasolla. Mahdolliset uudet velvoitteet olisivat helpommin sovitettavissa osaksi suurten yritysten muita lakisäättäisiä velvoitteita ja näihin liittyviä prosesseja taikka jo käytössä olevia vapaaehtoisia vastuullista toimintaa koskevia arviointimenettelyjä, joten suurten yritysten sääntelytaakka suhteessa pientyrityksiin jäisi oletettavasti olennaisesti pienemmäksi.

210 idem. s. 19.

Karkeasti voidaan sanoa, että laajalla myös pienempiä yrityksiä koskevalla soveltamisalalla kasvatettaisiin lain sääntelytaakkaa verrattuna siihen, että ehdotus koskisi vain suuria yrityksiä. Velvoitteen laajentaminen pieniin yrityksiin toisi näille tahoille huomattaviakin hallinnollisia velvoitteita ja siten kustannuksia, joita voi korostaa se, että vastuullisuussäntely olisi monille yrityksille entuudestaan varsin tuntematon asia. Kustannukset voivat muodostua myös kasvun esteeksi, sillä jo varsin vähäinenkin kulu voi pienellä yrityksellä tarkoittaa isoa prosenttiosuutta yrityksen liikevaihdosta²¹¹. Toisaalta pieniin yrityksiin kohdistuessaan, sääntelyllä voitaisiin tehokkaammin vaikuttaa tietoisuuden lisääntymiseen, kun se kohdistuisi myös niihin toimijoihin, joiden osalta voidaan keskimäärin arvioida olevan eniten parannettavaa.

Myös suurten yritysten konsernirakenne mahdollistaa omien toimintojen tehokkaaman valvonnan toimintaa kolmansissa maissa. Sellaisilla suomalaisilla kansainvälisillä yrityksillä, joilla on tytäryhtiöitä kohdevaltioissa on huomattavasta paremmat mahdollisuudet valvoa mahdollisia haitallisia ihmisoikeus- tai ympäristövaikutuksia kolmansissa maissa kuin sellaisilla suomalaisilla yhtiöillä, joilla on toimipisteitä ainoastaan Suomessa ja jotka ostavat tuotteita toimitusketjujen kautta. Tällaisilla ainoastaan Suomessa toimivilla, yleisimmin pk-yhtiöillä on huonommat mahdollisuudet varmistua toimitusketjunsäilytyksestä vastaavalla tavalla kuin tytäryhtiönsä kautta paikalle sijoittautuneen yrityksen on mahdollista tehdä.

Sääntelytaakka kohdistuu erityisesti toimijoihin, jotka joutuvat tekemään uusia toimenpiteitä sääntelyn johdosta. Sääntelytaakaksi ei lasketa sellaisia toimia, jotka yritys tekisi joka tapauksessa, vaikka taustalla ei olisikaan sääntelyä. Yrityksillä on käytössä erilaisia tapoja käyttää toteuttaa vastuullisuustoimintaa vapaaehtoisin keinoin. Nämä yritysten omaehtoiset toimet voidaan nähdä myös sääntelytaakkaa alentavana tekijänä. Velvoitteesta pienille yrityksille koitua sääntelytaakka olisi suhteessa suuria yrityksiä suurempi.

Yrityksille vastuullisuussäntelystä aiheutuvia kuluja käsittelevissä selvityksissä on, kunkin selvityksen metodologiasta riippumatta, tutkittu seuraavia kuluja: kertaluonteiset kulut liittyen yrityksen toimintatapapolitiikan muutokseen, ICT-järjestelmän perustamisesta aiheutuva kertaluonteinen kulu ja ylläpitokustannukset, toistuvat kulut liittyen auditoimintoihin, toistuvat kulut liittyen tiedon keräämiseen (eli sen varmentaminen, että toimittajat tuottavat luotettavaa tietoa), toistuvat kulut liittyen tarvittavien lomakkeiden täyttämiseen, ensimmäisen vuoden yhteiskulut ja seuraavien vuosien toistuvien kulujen yhteissumma.²¹² Näiden lisäksi voidaan olettaa, että yritykselle aiheutuu kuluja sekä oman

211 Kiander, Jaakko (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006): Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi, s. 6.

212 Smit & al., s. 298. Haettu 1.12.2021.

henkilöstön että mahdollisesti toimittajien kouluttamisesta velvoitteiden toteuttamiseksi. Seuraavissa kappaleissa käsitellään sitä, mitä nämä kulut ovat käytännössä pk-yritysten, suurten yritysten ja kolmansissa toimivien yritysten osalta.

Kustannukset pk-yrityksille

Jos kyseessä on pieni Suomessa toimiva yritys, jonka hankintaketju on suppea, vastuullisuuslainsäädännöstä voidaan arvioida aiheutuvan kustannuksia riskianalyysistä ja vastuullisuuskyselyiden lähettämistä hankintaketjulle ja saatujen vastausten läpikäynnistä mahdollisine lisäselvityksineen. Yritys voi myös joutua toimittamaan vastuullisuusraportteja omasta toiminnastaan, mikäli se on osa isomman yrityksen/yrityksien toimitusketjua. Kyselyistä aiheutuvat kustannukset riippuvat siitä, kuka yrityksessä niihin vastaa, miten kauan arvioinnin täyttämiseen menee ja onko kaikki tarvittava tieto saatavilla tai siitä kuka kyselyt lähettää ja käy vastaukset läpi. Aikaa kyselyyn vastaamiseen menee arviolta 2–3 tuntia, mikäli tarvittavat tiedot ovat saatavilla. Isommat toimijat voivat myös edellyttää vastuullisuustoiminnan auditointia. Pk-yrityksille aiheutuvat kulut sen omille toimittajille lähettämien kyselyiden läpikäynnistä vaihtelevat sen mukaan, miten helppo vastauksia on saada ja paljonko vastausten käsittely vaatii lisäselvittämistä.

Sekä oman toiminnan arviointi että auditointi voivat olla maksullisia. Yritys voi osallistua vastuullisuusaloitteisiin, joiden ideana on, ettei toimittajana toimivan yrityksen tarvitse tehdä samoja toimia usean tilaajan osalta, vaan yksi arviointi tai auditointi riittää, usein tietyn määrääjäksi. Tilajaat saavat sitten tulokset käyttöönsä. Tällaisia palveluita tarjoavat esimerkiksi Sedex, Ecovadis, Achilles ja amfori BSCI.

Sedexillä tietoa jakavia jäseniä on 60 000 ja sen itsearviointi maksaa toimittajalle joko 100 punttaa/toimipiste tai vuosi. Maksamalla 150 punttaa vuodessa toimittaja saa tietoa riskeistään sekä parannusehdotuksia vastuullisuuden suhteen.²¹³ Ecovadiksen arviointi omalle yritykselle maksaa yrityksen henkilöstömäärän mukaan 320–4750 (alle 25 henkilöä), 495–4930 (26–99 henkilöä) tai 725–5145 (100–999) euroa per vuosi, riippuen valitusta palvelutasosta. Suuremmilla maksuilla saa muun muassa syvällisempää analyysiä omasta vastuullisuudesta sekä verkkokoulutusmateriaalia. Maksu vähenee edellä kuvatuista, mikäli ottaa kolmen vuoden tilauksen vuoden tilauksen sijaan.²¹⁴ Ecovadiksen hinnoittelu toimittajien arvioinnista vaihtelee tilaajan liikevaihdon mukaan. Hinnat saa Ecovadikselta pyynnöstä. Achilleksen hinnoittelusta ei ole saatavilla tietoa julkisesti. Amfori BSCI tarjoaa jäsenilleen

213 Sedex: Join as a supplier member, <https://www.sedex.com/wp-content/uploads/2020/12/Supplier-brochure-EN-1.pdf>, haettu 30.11.2021; Sedex: Join as a Supplier, <https://www.sedex.com/join-sedex/supplier/>. Haettu 30.11.2021.

214 Ecovadis: Plans and pricing, <https://ecovadis.com/plans-pricing/>. Haettu 30.11.2021.

alustan, jolta saa vastuullisuustietoa toimitusketjun tuotantolaitoksista ja maataloista. Vuosittainen täysi jäsenmaksu amfori BSCI:lle on jäsenyrityksen liikevaihdosta riippuen 3000–6000 euroa (alle 20 miljoonan euron liikevaihto–20–100 miljoonan euron liikevaihto). Maksu on edellä kuvattua pienempi, mikäli yritys osallistuu vain aloitteen ympäristöjärjestelmään tai edunvalvontaan. Alle 500 000 euron liikevaihdon yritykset eivät voi liittyä jäseniksi amfori BSCI:hin.²¹⁵ Toimittajalle amfori BSCI:n auditointi on maksullinen (ks. kappale ”Kustannukset yrityksille kolmansissa maissa”).

Kotimaisille toimijoille on myös saatavilla suomenkielinen HSEQ-toimittaja-arviointi. Arviointi kattaa työterveyden ja -turvallisuuden sekä ympäristöasiat. Arviointi perustuu toimittajan itsearviointiin ja paikan päällä tapahtuvaan arviointiin. Järjestelmään kuuluvat tilaajat voivat toimittajan luvalla nähdä toimittajan tulokset järjestelmän verkkoportaalissa.²¹⁶ HSEQ-toimittaja-arviointi maksaa toimittajayritykselle 2500 € ja arviointi on voimassa 3 vuotta.²¹⁷ Nykyisellään järjestelmä ei sisällä kaikkia ihmisoikeusriskejä.

On kuitenkin huomattava, että itsearviointi ja auditointi tarjoavat näkemyksen vain sen hetkisestä tilanteesta. Alati muuttuvassa maailmassa niitä ei siis voi siis pitää takeena siitä, että kaikki on kunnossa myös tulevaisuudessa. YK-periaatteiden mukaan tilannearviointia tulisi tehdä säännöllisesti, esimerkiksi ennen uutta yritystoimintaa tai liikesuhdetta, ennen merkittäviä liiketoimintapäätöksiä tai -muutoksia, vastauksena tai ennakointina liiketoimintaympäristön muutoksiin sekä säännöllisesti liikesuhteen tai toiminnan aikana²¹⁸. Usein arvioinnit ja auditoinnit tuottavat erilaisia löydöksiä, joihin yrityksen on reagoitava, tavoitteenaan ehkäistä, lieventää ja pysäyttää haitalliset vaikutukset ihmisille ja ympäristölle. Yrityksen on varattava reagointiin riittävät resurssit. Arvioinneissa ja auditoinneissa tehtyjen löydösten ei tulisi johtaa siihen, että yritys katkaisee liikesuhteen toimittajaan (niin sanottu cut & run -ratkaisu). Liikesuhteen katkaisu tulisi tehdä vain, mikäli haitallisen vaikutuksen ehkäisy ei ole johtanut mihinkään, yritys arvioi ehkäisutoimet toteuttamiskelvottomiksi tai haittavaikutukset ovat todella vakavia.²¹⁹ Kansainvälisistä vastuullisuusperiaatteista huolimatta on mahdollista, että sääntely johtaa cut and run -liiketoimintaratkaisuihin. Tämä on mahdollista erityisesti tilanteissa, joissa yrityksellä ei ole riittäviä resursseja vuoropuheluun toimittajien kanssa ja joissa kilpailevia toimittajia on tarjolla runsaasti. Liiketoimintasuhteen katkaisu toimittajaan, jonka toiminnassa yritys on havainnut

215 Amfori BSCI: Membership fees for ordinary members, <https://www.amfori.org/sites/default/files/amfori-membership-fees.pdf>. Haettu 30.11.2021.

216 HSEQ, <https://www.hseq.fi/index.php?p=Etusivu>. Haettu 30.11.2021.

217 HSEQ: Usein kysytyt kysymykset, <https://www.hseq.fi/index.php?p=Useinkysytytkysymykset#15>. Haettu 30.11.2021.

218 YK-periaatteet, s. 20.

219 OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), s. 31.

ihmisoikeus- tai ympäristöpuutteita, jättää kuitenkin liikesuhteesta taloudellisesti riippuvaiset henkilöt sekä haittavaikutusten kohteeksi joutuneen ympäristön entistä huonompaan asemaan.

Vastuullisuuden hallinta edellyttää myös pienemmille yrityksille todennäköisesti jonkinlaisen ICT-järjestelmän hankintaa ja ylläpitoa. Tällaisen järjestelmän kertaluonteinen kustannusarvio on vähintään 10 000 euroa, jolloin puhutaan hyvin yksinkertaisesta järjestelmästä. Kustannukset kasvavat, mitä monimutkaisemmasta ICT-järjestelmästä on kyse. Samoin vuosikustannukset vaihtelevat järjestelmien mukaisesti.

Mikäli lainsäädäntö edellyttäisi pk-yritykseltä julkista vastuullisuusraportointia, sen kustannukset riippuisivat siitä, onko pk-yritys aiemmin tehnyt vastuullisuustyötä. Mikäli pk-yritys aloittaa vastuullisuustyön lainsäädännön myötä, sen täytyy todennäköisesti ensin ostaa konsulttiapua vastuullisuustyön käynnistämiseen. Tämän kustannukset ovat arviolta 10 000–15 000 euroa. Tämän jälkeen pk-yritys tarvitsee työpanosta mittareiden asettamiseen ja tarvittavan datan keräämiseen raportointia varten. Tämä vaatii arviolta kahden kuukauden työpanoksen. Raportoinnin ulkoasun ja taiton ostaminen viestintätoimistolta maksaa arviolta 15 000 euroa. Vaihtoehtoisesti lainsäädäntö voisi edellyttää vastaavien vastuullisuustietojen ylläpitämistä yrityksen verkkosivuilla. Tällöin kustannus muodostuisi verkkosivujen muokkauksesta ja sisällön ylläpidosta.

Lainsäädäntövelvoitteiden täyttäminen voi aiheuttaa pk-yritykselle myös koulutustarpeita. Näiden kustannus vuositasolla olisi arviolta 5000 euroa. Mikäli lainsäädäntö edellyttää väärinkäytöksiä koskevan ilmoituskanavan ylläpitoa, sen vuosikustannukset voivat olla esimerkiksi 1800–2160 euroa.²²⁰

Lainsäädäntövelvoitteista pk-yritykselle aiheutuvat kustannuksia on kuvattu taulukoissa 4 ja 5. Pk-yritysten kohdalla lainsäädäntövelvoitteista aiheutuvat kustannukset eroavat yrityskohtaisesti todennäköisesti enemmän kuin suurissa yrityksissä. Kuten edellä on todettu, kustannukset riippuvat siitä, kuinka paljon pk-yrityksellä on toimittajia tai liikekumppaneita, joiden toimintaa tulee arvioida sekä siitä, kuka arviointeja, seurantaa ja vastauksia hoitaa. Taulukossa 4. tehtäviä hoitaa oletusarvoisesti pk-yrityksen toimitusjohtaja ja taulukossa 5. avustaja. Laskelmien pohjana on käytetty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria²²¹. Laskelmissa ei ole huomioitu niin sanottua business as usual -prosenttilukua, koska tällä hetkellä ei ole käytettävissä arviota siitä, kuinka monta prosenttia pk-yrityksistä jo nyt toimisi mahdollisten velvoitteiden mukaisesti.

220 Keskuskauppakamari, <https://ilmoituskanava.fi/>. Haettu 8.2.2022.

221 Työ- ja elinkeinoministeriö: Yksi yhdestä -periaate, <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>. Haettu 11.2.2022.

Taulukko 4. Taulukko vastuullisuusveloitteiden arvioiduista keskimääräisistä kustannuksista pk-yritykselle, jos htv-kustannus aiheutuu toimitusjohtajan työstä.

Veloitteen nimi	Kertakustannus (euroa)	Toistuvat kustannukset vuosittain (euroa)
Toimintatapapolitiikka	2 500	490
Suunnittelutyö	2 500	490
Koulutus	2 500	990
Riskiarvio	2 500	990
Hankintojen läpikäynti	2 500	990
ICT-järjestelmä	11 300	2 300
Raportointi	24 900	24 900
Ilmoituskanava	2 800	2 000
Yht. keskimäärin (euroa)	51 300	33 200

Taulukko 5. Taulukko vastuullisuusveloitteiden arvioiduista keskimääräisistä kustannuksista pk-yritykselle, jos htv-kustannus aiheutuu avustajan työstä.

Veloitteen nimi	Kertakustannus (euroa)	Toistuvat kustannukset vuosittain (euroa)
Toimintatapapolitiikka	980	250
Suunnittelutyö	910	180
Koulutus	910	370
Riskiarvio	910	370
Hankintojen läpikäynti	910	370
ICT-järjestelmä	11 000	2 300
Raportointi	18 700	19 200
Ilmoituskanava	2 200	2 000
Yht. keskimäärin (euroa)	36 600	25 000

Jos lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien pk-yritysten määrää arvioidaan Tullin tuontiyritysten määrän perusteella (78 000 pk-yritystä), sääntelystä aiheutuvat kertakokonaiskustannukset olisivat arviolta 2 851 800 000–4 002 900 000 euroa riippuen siitä, kuka pk-yrityksessä hoitaa velvoitteesta aiheutuvat tehtävät. Vuositasolla toistuvat kokonaiskustannukset ovat samalla laskuperiaatteella 1 946 900 000–2 588 100 000 euroa.

Ylläolevat kustannukset perustuvat virkamiesarvioon. Mikäli lainvalmistelussa siirrytään hallituksen esityksen laatimiseen, kustannusarvioita tarkennetaan esimerkiksi kyselytutkimuksen avulla. Kustannusarvio perustuu oletukselle, että lainsäädäntövelvoitteista aiheutuvat suurimmat kulut ensimmäisenä vuonna, kun yritys joko perustaa uuden hallintajärjestelmän tai kun se muokkaa olemassa olevia käytäntöjä uuden velvoitteen mukaisiksi. Seuraavien vuosien kulut eivät kuitenkaan välttämättä ole ensimmäistä vuotta pienemmät (ks. myöhemmin kappale raportoinnin kustannuksista).

Kustannukset suurille yrityksille

Jos kyseessä on suuri suomalainen yritys, jolla on kansainvälisiä hankintaketjuja sekä mahdollisesti myös omaa toimintaa korkean riskin maissa, vastuullisuuslainsäädännöstä voidaan arvioida aiheutuvan lisäkustannuksia toimintatapojen kehittämisestä, koulutuksesta, riski- ja vaikutusarvioiden koordinaatiosta, hankinnan vastuullisuuden varmistamisesta sekä tarvittavan ICT-järjestelmän hankinnasta ja ylläpidosta. Kulut vaihtelevat sen mukaan, mikä on yrityksen vastuullisuuden lähtötaso, kuinka laaja ja monimutkainen sen hankintaverkosto on, millaista sen toiminta on korkean riskin maissa, kuinka vakavia ja laajoja ihmisoikeus- ja ympäristöriskejä liittyy omiin toimintoihin ulkomailla, toimitusketjuissa sekä liikekumppaneihin ja millaisilla toimenpiteillä ne ovat hallittavissa.

Suuren yrityksen on todennäköisesti käytävä läpi sen toimintatapapolitiikat ja päivitettävä ne tarpeen mukaan, jotta vastuullisuusnäkökohdat ihmisoikeuksien ja ympäristön osalta tulevat huomioon otetuiksi yrityksen eri toiminnoissa. Tarvittavien henkilöstökulujen lisäksi yrityksen voi olla tarpeen palkata ulkoinen konsultti tukemaan työtä. Toimintatapapolitiikan luominen ja sen jalkauttaminen edellyttävät todennäköisesti sekä henkilöstön että toimittajien koulutusta. Toimintatapapolitiikan luominen edellyttää myös suunniteltutyötä. Velvoitteiden täyttämiseksi yrityksen on tehtävä riski- ja vaikutusarvio ihmisoikeuksien ja ympäristön osalta sen omaan toimintaan, toimitusketjuihin ja liikekumppaneihin liittyen. Arvioiden tekeminen, koordinaatio ja päivittäminen tarpeen mukaan aiheuttaa kuluja. Hankinnan vastuullisuuden varmistaminen edellyttää toimintatapapolitiikan ja kouluttamisen ohella mahdollisten toimittajien ennakkotarkistamista, sopimusvelvoitteiden määrittelyä ja sopimusseurantaa, mukaan lukien toimittajien itsearviointit ja/tai auditoinnit.

Myös suuri yritys voi ostaa toimittajien arvioinnin tai auditoinnin erilaisilta palveluntarjoajilta. Kuten edellä on todettu, Ecovadiksen hinnoittelu toimittajien arvioinnista vaihtelee tilaajan liikevaihdon mukaan. Amfori BSCI:n jäsenmaksut ovat vuosittain yrityksen liikevaihdon mukaan 12 000 euroa (liikevaihto 100–500 miljoonaa euroa), 18 000 euroa (liikevaihto 500 miljoonaa–1 miljardi euroa), 24 000 euroa (liikevaihto 1–5 miljardia euroa) tai 30 000 euroa (liikevaihto yli 5 miljardia euroa). Käytännöt vaihtelevat yrityskohtaisesti sen suhteen, maksaako yritys toimittajien arviointikyselyt ja auditoinnin itse tai siirtääkö se kulut toimittajille.

Suuren yrityksen vastuullisuuden hallinnointi edellyttää riittävää ICT-järjestelmää. Tällaisen hankintakulu tai olemassa olevan ICT-järjestelmän päivittäminen on arviolta 100 000 euroa–satoja tuhansia euroa. Vastuullisuusnäkökohtien sisällyttämisen kustannukset hankintatietojärjestelmään ovat kymmenistä tuhansista satoihin tuhansiin euroihin järjestelmäkokonaisuudesta riippuen. Vastuullisuusvelvoitteista aiheutuvat kulut vaihtelevat huomattavasti riippuen siitä, kuinka laaja toimittajaverkosto isolla yritykselle on. Rajattuun tuotevalikoimaan keskittyvällä yritykselle toimittajia voi olla joitain kymmeniä, kun taas laajan tuotevalikoiman omaavalla yrityksellä toimittajia on kymmeniä tuhansia. Toimittajista kaikki eivät toki toimi ihmisoikeuksien tai ympäristön kannalta riskialttiilla toimialalla, mutta joka tapauksessa tilaajayrityksen on perattava toimitusketjunsä läpi havaitakseen riskit.

Kansainväliset vastuullisuusstandardit tuovat esiin, että yritysten tulisi kertoa julkisesti miten ne hallinnoivat niiden ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia.²²² Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun yritystoiminnan vaikutusten kohteena olevat sidosryhmät tai niitä edustavat tahot tuovat esiin huolenaiheitaan. OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeen mukaan yrityksen tulisi sisällyttää viestintäänsä vastuullisen liiketoiminnan käytännöt, tiedot suoritetuista toimenpiteistä käytäntöihin ja hallinnointijärjestelmiin, yrityksen tunnistamat merkittävät riskialueet, haittavaikutukset sekä priorisointikriteerit, suoritettut toimenpiteet kyseisten riskien hallinnoimiseksi sekä mahdollisuuksien mukaan arvio aikatauluista, vertailut parannuksista ja tuloksista, toimenpiteet seurantaan varten sekä yrityksen toteuttamat korjaustoimenpiteet tai niihin liittyvä yhteistyö.²²³ Liikesalaisuuksiin tai muut kilpailuun vaikuttavat seikat ja tietosuoja voidaan ottaa huomioon viestinnässä.

Vastuullisuusraportointivelvoitteet koskevat tällä hetkellä isoja listayhtiöitä sekä pankki- ja vakuutusyhtiöitä. Euroopan komissio on selvittänyt vastuullisuusraportointivelvoitteiden uudistamista varten raportointivelvoitteista yrityksille aiheutuvia kuluja. Tyypillisesti

222 YK-periaatteet, s. 23; OECD:n toimintaohjeet, s. 20; OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan, s. 34.

223 OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet, s. 34.

ensimmäisen vuoden raportointikulut koostuvat seuraavista kuluista: velvoitteisiin tutustuminen, oikeudellisen neuvonnan hankinta, raportin ulkoasun suunnittelu, tarvittavien ICT-järjestelmien hankinta (raportointityökalu, tietopankki ja tiedonhallintajärjestelmä), tiedon keräämiseen tarvittavien prosessien perustaminen sekä henkilöstön koulutus. Nykyisistä raportointivelvoitteista aiheutuvat kulut olivat yrityksille keskimäärin 167 000 euroa ensimmäisenä vuonna ja 117 000 euroa seuraavina vuosina. Komission kyselyyn vastanneista puolet eivät kuitenkaan havainneet eroja kuluissa ensimmäisen ja seuraavien vuosien välillä. Tämä johtui siitä, että vastaajat olivat pyrkineet parantamaan raportointisuoriutumistaan, mikä johti kulujen pysymiseen samana.²²⁴ Kulujen voidaan arvioida kasvavan, mikäli suunnitellut tarkennukset raportoinnin sisältövaatimuksiin toteutuvat ja ennen kaikkea, jos raportti tulee varmentaa kolmannella osapuolella. Raportoinnin varmennuskulut ovat isoille yrityksille arviolta 28 000–212 000 euroa. Yrityksille aiheutuvat kustannukset riippuvat yrityksen koosta, toimialasta ja varmennuksen tasosta.²²⁵

Tyypillisesti varmennuksessa tarkastellaan kaikkia tai valittuja KPI:tä ympäristön (hiilidioksid- ja muut kasvihuonepäästöt, veden ja energian kulutus, ympäristöonnettomuudet jne.), sosiaalisten asioiden (kuolemat, onnettomuudet, työolot, sukupuolitavoitteet jne.) ja hallinnon indikaattoreiden (liiketoimintamallin kestävyys, toimialan parhaat käytännöt, korruption ja lahjonnan torjunnan politiikat jne.) osalta, yrityksen taloutta (investointien kestävyys, taseen ilmastoneutraalius, lahjoitukset järjestöille ja hyväntekeväisyyteen jne.), yhdenmukaisuutta kansallisten, EU- ja globaalien standardien kanssa (esim. paikallinen yrityslainsäädäntö, GRI-standardit, Global Compact), olennaisuusanalyysiä (tilanne, prosessit, eteneminen ja tulevaisuus), tietoa ja kvantitatiivista analyysiä (auditoinnit, tietolähteiden ja laskelmien varmennus), tiedon yhteensovittamista eri tahoilla (alihankkijat ja toimittajat, toimipaikka- ja yhtymätasolla) ja käytössä olevia liiketoimintaprosesseja (henkilöstön haastattelut ja tietopyynnöt, dokumentoinnin tarkistus jne.).²²⁶ Mikäli kansalliseen sääntelyyn sisältyy myös läpinäkyvyyslementtejä, kuten raportointia tai tiedonantovelvoitteita, niiden kustannukset on otettava huomioon lain vaikutusarvioinnissa.

Mikäli lainsäädäntö edellyttäisi suurilta yrityksiltä väärinkäyttöksiä koskevan ilmoituskannan ylläpitoa, sen kustannukset olisivat vuositasolla esimerkiksi 3600–7200 euroa.²²⁷

224 de Groen et al. (European Commission 2020): Study on the Non-Financial Reporting Directive. Final report, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ef-8fe0e-98e1-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>, s. 61–62. Haettu 30.11.2021.

225 idem., s. 95.

226 Idem., s. 92.

227 Keskuskauppakamari, <https://ilmoituskanava.fi/>. Haettu 8.2.2022.

Taulukoissa 6 ja 7 on arvioitu sääntelystä suurelle yritykselle aiheutuvia kuluja. Taulukoiden laskelmiin on käytetty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria²²⁸. Ensimmäisessä taulukon laskelma perustuu suurelle yritykselle, jolla 800 toimittajaa ja toisen taulukon laskelma taas suurelle yritykselle, jolla 30 000 toimittajaa. Laskelmissa on otettu huomioon SIHTI-selvityksen tuloksiin perustuen, että 25 % yrityksistä toimisi jo nyt velvoitteiden mukaisesti. Taulukoissa on sekä kertakustannus velvoitteisiin sopeutumisesta että jatkossa velvoitteista aiheutuvat toistuvat kustannukset.

Kustannusarvio pohjautuu virkamiesnäkemukseen. Mikäli lainvalmisteluhanke etenee hallituksen esityksen laatimiseen, lukuja tulee tarkentaa, esimerkiksi kyselytutkimuksen avulla.

Taulukko 6. Taulukko vastuullisuusvelvoitteiden arvioiduista keskimääräisistä kustannuksista suurelle yritykselle, jolla on 800 toimittajaa.

Velvoitteen nimi	Kertakustannus (euroa)	Toistuvat kustannukset vuosittain (euroa)
Toimintatapapolitiikka	46 100	2 000
Suunnittelutyö	21 600	21 300
Koulutus	19 800	19 800
Riskiarvio	41 100	39 600
Hankintojen läpikäynti	21 400	19 900
ICT-järjestelmä	79 000	2 100
Raportointi	156 000	117 000
Yht. keskimäärin (euroa)	386 000	221 000

228 Työ- ja elinkeinoministeriö: Yksi yhdestä -periaate, <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>. Haettu 11.2.2022.

Taulukko 7. Taulukko vastuullisuusveloitteiden arvioituista keskimääräisistä kustannuksista suurelle yritykselle, jolla on 30 000 toimittajaa.

Veloitteen nimi	Kertakustannus (euroa)	Toistuvat kustannukset vuosittain (euroa)
Toimintatapapolitiikka	49 900	1600
Suunnittelutyö	29 900	21 300
Koulutus	24 600	19 700
Riskiarvio	57 400	52 500
Hankintojen läpikäynti	83 700	78 800
ICT-järjestelmä	80 200	9 500
Raportointi	126 000	101 000
Ilmoituskanava	9 100	2 700
Yht. keskimäärin (euroa)	461 000	287 000

Jos lainsäädännön soveltamisalaan lasketaan Tullin tilastojen pohjalta tuontia harjoittavat suuryritykset (2700 kappaletta), veloitteiden kokonaiskertakustannukseksi saadaan suurten yritysten osalta 1 041 700 000–1 245 400 000 euroa, yritysten toimittajamääristä riippuen. Vuosittaiset kokonaiskulut suurille yrityksille ovat samalla laskuperiaatteella 597 500 000–776 200 000 euroa. Myös osa vientiyrityksistä voi kuulua soveltamisalaan, mutta tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida tilastojen pohjalta, kuinka moni yritys harjoittaa sekä tuontia että vientiä. Tästä syystä laskelmien pohjana on käytetty ainoastaan tuojayritysten määrää.

Kustannukset yrityksille kolmansissa maissa

Vastuullisuussäntelyllä olisi kustannusvaikutuksia myös kolmansissa maissa, mikäli suomalaisyrityksiltä edellytetään lainsäädännössä vastuullisuusveloitteiden viemistä eteenpäin toimitusketjuissa. Todennäköisesti tilaajat edellyttäisivät toimittajilta sitoutumista vastuullisuuteen ja vähintään itsearviointikyselyn täyttämistä ja/tai tuotantolaitoksen auditointia. Kuten edellä on todettu, itsearviointikyselyyn vastaamiseen menevä kulu riippuu siitä, kuka kyselyyn vastaa, ovatko vastaukset helposti saatavilla ja kuinka monimutkaisesta tuotteesta tai tuotannosta on kyse. Vastaamiseen menevään aikaan vaikuttaa myös vastaajan osaamistaso. Vastuullisuuskyselyihin vastaamisen ohella toimittajalle voi aiheutua kuluja auditoinnista. Yksittäisen auditoinnin kulu on toimittajalle alkaen 2000 euroa, riippuen auditoitavan toiminnan laajuudesta ja siitä, sisältyykö auditointiin myös raaka-aineen alkuperään liittyviä käyntejä esimerkiksi tuotantotiloille. Osallistumalla edellä

kuvattuihin vastuullisuusjärjestelmiin toimittaja välttää vastaamasta useisiin samankaltaisiin arviointeihin ja usealta auditoinnilta. Järjestelmät ovat kuitenkin maksullisia ja tilaajien käytännöt vaihtelevat sen suhteen, maksavatko ne toimittajan puolesta vastausmaksut ja auditoinnit vai jäävätkö kulut toimittajan maksettaviksi.

Mikäli lainsäädäntö edellyttää tuotteen alkuperän jäljitettävyyttä, aiheutuu lainsäädännöstä kuluja myös tuotantoketjuun osallistuvalla pientuottajalle. Kulujen suuruus suhteutuu siihen, kuinka kannattavaa kyseinen tuotanto on pientuottajalle.

Säätelyn kilpailuvaikutukset

Säätelyn vaikutusten arvioinnissa on tunnistettava estäkö, rajoittaako tai vääristäkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Toimiva kilpailu on myös kuluttajille eduksi, koska se alentaa hintoja ja kannustaa yrityksiä kehittämään uusia tuotteita ja palveluja. Toimivalla kilpailulla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Mikäli säädösvalmistelussa todetaan, että uudistus estäisi tai vääristäisi kilpailua, tulee arvioida, onko lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa kilpailua vähemmän rajoittava toteuttamisvaihtoehto.²²⁹

On selvää, että uudella vastuullisuussäntelyllä olisi kilpailuvaikutuksia Suomessa, EU:ssa ja kansainvälisillä markkinoilla toimiviin suomalaisiin yrityksiin. Kotimaisilla markkinoilla kansallinen sääntely tulisi todennäköisesti tasaamaan kilpailueroja yritysten välillä. Yleis-tään voidaan todeta, että tällä hetkellä odotukset vastuullisuudesta kohdistuvat erityisesti kuluttajarajapinnassa toimiviin yrityksiin sekä yrityksiin, joilla on pidempi historia ympäristökysymysten parissa. Kansallinen sääntely asettaisi eri toimialoilla toimivat yritykset samalle viivalle kilpailun suhteen, kun yrityksille toimialasta riippumatta asetettaisiin samat vastuullisuusvelvoitteet. Lainsäädäntö voisi myös teoriassa selkeyttää yrityksille asetettuja odotuksia, mikä osaltaan myös tasaisi kilpailukenttää.

Yritysvaikutusten arvioinnissa on arvioitava sääntelyn vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn. Lainsäädännöllä voidaan vahvistaa tai heikentää suomalaisten yritysten kilpailuasemaa suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin. Kilpailukyvyn edistämisen näkökulmasta on olennaista tunnistaa, vaikuttaako ehdotus niin, että suomalaiset yritykset joutuvat sopeutumaan sellaisiin uusiin velvoitteisiin, joita ei ole

229 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 20. Haettu 18.11.2011.

niiden keskeisillä kilpailijoilla. Kilpailukykyarviointiin liittyy myös kysymys Suomen ja suomalaisen sääntely-ympäristön houkuttelevuudesta yritystoiminnan sijaintipaikkana.²³⁰

Komission direktiiviehdotusta sovellettaisiin vain suuriin yrityksiin – aluksi yli 500 työntekijän ja yli 150 miljoonan euron liikevaihdon yrityksiin ja kahden vuoden päästä sääntelyn soveltamisen alkamisesta soveltamisalaa laajennettaisiin yli 250 hengen ja 40 miljoonan euron liikevaihdon yrityksiin, jotka toimivat tietyillä riskipitoisilla aloilla. Jaksossa 4.1.2 kuvatulla tavalla veloitteen sisältöä säänneltäisiin hyvin yksityiskohtaisesti, koko toimitusketjun kattavasti ja lisäksi sääntelyyn liitettäisiin seuraamuksia. Sääntely edellyttäisi yrityksiltä kattavaa sopimushallinnointia. Sääntelyn sisältö ja soveltamisala voivat muuttua neuvotteluvaiheessa.

Toistaiseksi EU-maista vain Ranska on asettanut ja toimeenpannut vastuullisuusveloitteita yrityksille. Ranskan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat vain erittäin suuret yritykset eikä lain soveltamiskäytännöstä ole saatavilla kattavaa tietoa. Saksan lainsäädäntöä sovelletaan 1.1.2023 alkaen. Hollannin lapsityötä koskevaa asianmukaisen huolellisuuden veloitetta ei ole vielä toimeenpantu ja Hollannin hallitus on ilmoittanut valmisteluvansa toimeenpanon sijaan laajempaa asianmukaista huolellisuutta koskevaa sääntelyä. EU-markkinoilla on siten toistaiseksi vain vähän sääntelyä eikä olemassa olevasta sääntelystä ole juurikaan saatavilla kattavaa soveltamiskäytäntöä.

EU-markkinoilla toimivien soveltamisalaan kuuluvien suomalaisten yritysten kilpailuasema todennäköisesti heikkenisi kansallisen sääntelyn myötä, jos sääntelyssä päädyttäisiin itenäiseen kansalliseen ratkaisuun, joka tulisi voimaan ennen EU-sääntelyä. Tällöin kansallinen sääntelyratkaisu tarkoittaisi, että suomalaisyrityksiin kohdistuisivat valtaosaa EU-kilpailijamaiden yrityksiä kovemmat veloitteet. Myös kansainvälisillä markkinoilla toimivien, soveltamisalaan kuuluvien yritysten kilpailuasema heikkenisi, koska vastaavan laajuisia vastuullisuusveloitteita ei ole myöskään EU:n ulkopuolisissa maissa.

Säädösvalmistelussa on myös otettava huomioon, että sääntelyn ennakoitavuus on tärkeää, jotta yritykset pystyisivät suunnittelemaan investointejaan ja toimintaansa pitkän ajan kuluksi.²³¹ Yrityksille ei voida lukea eduksi sellaista kansallista sääntelyä, jota olennaisesti jouduttaisiin muuttamaan siinä vaiheessa, kun unionin lainsäädäntö astuisi voimaan. Yrityksille tämä tarkoittaisi ennustamatonta sääntelyn tilaa ja epävarmuutta, mistä seuraisi uusia hallinnollisia kustannuksia ja sopeuttamistarpeita. Myös kansallinen sääntely edellyttäisi siirtymäaikaisten käyttöä, joten yrityksille voisi tulla eteen tilanne, jossa nopealla aikataululla jouduttaisiin sopeutumaan useisiin ristikkäisiin vaatimuksiin.

230 idem. s. 21.

231 idem., s. 20.

Sääntelyn yrityksille aiheuttamia kustannuksia olisi arvioitava yrityksille tuleviin hyötyihin nähden. Kansallisella sääntelyllä voisi olla yritysten liiketoiminnalle positiivisia vaikutuksia, jos näin pystyttäisiin kansallisesti varautumaan uuteen harmonisoituun sääntelyyn verrokkimaiden yrityksiä paremmin ja sitä kautta saavuttaa etulyöntiasemaa suhteessa näihin kilpailijoihin. Lainsäädännön edellyttämä resursointi vastuullisuusasioihin voisi pitkällä tähtäimellä lisätä vastuullisuusasioiden tuntemusta. Suoraan sääntelystä seuraava etu kuitenkin voi jäädä sen varjoon, että markkinoilla painotetaan entistä enemmän vastuullisuutta ja yritykset joutuvat muutenkin panostamaan vastuullisuuteen pärjätäkseen kilpailussa.

Euroopan unionin lainsäädäntöehdotuksella pyritään siihen, että jäsenmaiden lainsäädäntö olisi sääntelyn kohteena olevassa asiassa mahdollisimman yhdenmukainen ja yritykset olisivat esimerkiksi tasavertaisessa kilpailuasemassa keskenään. Useat, toisistaan poikkeavat kansalliset sääntelyt eivät myöskään edistäisi sisämarkkinaperiaatetta. Komission direktiiviehdotuksen soveltamisala asettaisi yhdenvertaisemmat edellytykset suurille yrityksille ja lisäksi sääntelyn soveltamisen alkamista olisi porrastettu riskipitoisilla aloilla toimivien yrityksen osalta.

Sääntelystä, riippuen sen vähimmäistasosta, voi olla mahdollista poiketa esimerkiksi kansallisesti tiukemmilla tai soveltamisalaltaan laajemmilla säännöksillä. Lähtökohtaisesti tällöin tiukemman sääntelyn tai laajemman soveltamisalan piirissä olevalla suomalaisille yrityksille aiheutuisi markkinoilla suurempia kustannuksia kuin muista maista tuleville kilpailijoilleen, jos ne eivät toteuttaisi vastaavia toimienpiteitä. Vastaavalla tavalla suomalaisille yrityksille aiheutuu kustannuksia suhteessa muiden maiden kilpaileviin yrityksiin sellaisessa tilanteissa, joissa sääntely perustuisi puhtaasti kansalliseen ratkaisuun. Tällaisessa tilanteessa korostuisi arvioinnin tärkeys, millaisia hyötyjä sääntelystä voisi olla yrityksille.

Sellaisella sääntelyllä, jossa Suomessa tietoisesti pyrittäisiin ottamaan käyttöön kireämpiä keinoja kuin muissa jäsenmaissa – jos tulevan unionin sääntelyn liikkumavara sen sallisi – ei ole nähtävissä yrityksille merkittäviä etuja. Tällaisen sääntelyn vaarana olisi myös Suomen kilpailukyvyn heikentäminen ja sääntely olisi omiaan vähentämään Suomen houkuttavuutta sijoittautumiskohteena. Kansallisen sääntelyn vaikutuksia voi ohentaa myös se tyypillinen tilanne, jossa toimitusketjuissa on mukana yrityksiä myös muista maista, jolloin Suomen omalla kansallisella sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa vain kyseisin kotimaisen yrityksen toimintaan. Tällöin sääntelyn tosilliset vaikutukset olisivat riippuvaisia siitä, miten muissa maissa kotipaikkaa pitäviä yrityksiä säädellään. Koska Suomi on markkinoilla pieni toimija, voivat kansallisen sääntelyn tavoiteltavat vaikutukset jäädä näiltä osin vajaiksi.

Vastuullisuutta voidaan pitää tulevaisuudessa yhä tärkeämpänä mittarina, jolla punnitaan yritystoiminnan arvoa esimerkiksi sijoittajien tai kuluttajien näkökulmasta. Vastuullisuuteen liittyviä prosesseja tehostava lainsäädäntö voi siten olla omiaan myös parantamaan yrityksen kilpailuasetelmia. Toisaalta, kun markkinoilla edellytetään jo muutenkin

enenevissä määrin toiminnalta vastuullisuutta, voi osin hämärtyä, mikä mahdollisen lainsäädännön merkitys toiminnan muutokseen olisi. Lainsäädännöstä voi tulla myös taakkaa, jos se edellyttää yrityksiltä sellaisia toimia, joita ei voida pitää juuri kyseisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimpana tapana vaikuttaa asioiden tilaan. Suomalaisia yrityksiä koskeva sääntely voisi koitua yrityksille eduksi, jos markkinat arvostaisivat sääntelyyn perustuvaa vastuullisuutta enemmän kuin sääntelyn ulkopuolella toimivia yrityksiä. Tällaisia vaikutuksia on kuitenkin hyvin hankalaa etukäteen todentaa, vaan arvio pystytään tekemään luotettavasti vasta jälkikäteen.

YK:n periaatteiden mukaan yrityksen tulisi käyttää vaikutusvaltaansa haitallisen ihmisoikeusvaikutuksen ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi. Mikäli yrityksellä ei ole tarpeeksi vaikutusvaltaa, se voi kasvattaa sitä esimerkiksi tekemällä yhteistyötä toisten toimijoiden kanssa.²³² YK:n periaatteiden tulkintaoppaassa tarkennetaan, että vaikutusvallalla tarkoitetaan muun muassa yrityksen kykyä kannustaa muita yrityksiä tai organisaatioita parantamaan niiden ihmisoikeussuoriutumista, mukaan lukien yritysjärjestöjen ja sidosryhmäaloitteiden kautta.²³³ Periaatteiden toimeenpanon yhteydessä on käyty keskustelua siitä, onko edellä kuvattu linjaus ristiriidassa EU-kilpailulainsäädännön kanssa, mikäli kirjauksen tulkitaan tarkoittavan sitä, että yritys esimerkiksi pyrkisi vaikuttamaan jonkin yrityksen toimintaan yhdessä muiden yritysten kanssa, esimerkiksi yritysjärjestön kautta. OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeissa todetaan, että yritysten ja yhteistyöhankkeiden, joihin ne osallistuvat, on toimittava ennakoivasti ja selvitettävä oman lainkäyttöalueensa kilpailuasiat, jotta ne välttävätkin kilpailulain vastaisen toiminnan.²³⁴

Vaikutukset investointeihin ja kasvuun

Sääntely voi muodostua kotimaista teollista tuotantoa jarruttavaksi tekijäksi. Kotimainen teollisuus on usein riippuvainen Suomeen tuotavista raaka-aineista tai komponenteista. Jos sääntely johtaa Suomeen tuotavien raaka-aineiden tai lopputuotteiden osien saatavuuden heikkenemiseen tai merkittävään kallistumiseen, sääntely haittaisi olennaisesti sellaisten yritysten toimintaa, jotka ovat riippuvaisia sanotun kaltaisesta tavaroiden tuonnista. Kotimaisen tuotannon hiipuminen voi edelleen johtaa Suomen viennin vähenemiseen.

232 YK-periaatteet, s. 21–22.

233 OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, s. 49.

234 OECD: OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), s. 53.

Lainsäädännön soveltamisalaan olisi mahdollista lukea pk-yritykset tai esimerkiksi tie-tyillä toimialoilla toimivat pk-yritykset. Tällaisessa sääntelyvaihtoehdossa on arvioitava sen vaikutuksia uuden yritystoiminnan aloittamiseen ja yritysten kasvumahdollisuuksiin. Osana arviointia on tarkasteltava sitä, kannustaako säädöshanke yrittäjyyteen vai luoko se yrittäjyydelle esteitä, eli helpottaako vai vaikeuttaako hanke uuden yritystoiminnan aloittamista. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa myös yritysten kasvuedellytyksiin. Vaikutuksia niin sanottuun kasvuyrittäjyyteen ja kasvuyritysten toimintaedellytyksiin on syytä arvioida, sillä kasvuyritysten rooli uusien työpaikkojen luomisessa ja tuottavuuden edistämässä on merkittävä.²³⁵

Edellä olevilla kappaleissa todetulla tavalla, sääntely potentiaalisesti kasvattaisi erityisesti pienten yritysten hallinnollista taakkaa. Tämä voi muodostua yritysten kansainvälisen laajentumisen esteeksi, jos kasvuun ei uskalleta investoida kustannusten johdosta. Jos kansainväliselle toiminnalle asetetaan korkeat edellytykset, voi sääntely muodostua myös markkinoille pääsyn esteeksi. Näin voisi olla erityisesti sellaisilla aloilla, joissa liikeidea rakentuisi kansainväliselle toiminnalle. Myös edellä kuvattu raaka-aineiden tai komponenttien saatavuutta heikentävät vaikutukset olisivat yrityksille kasvun esteitä. Kuvatuista syistä asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevalla sääntelyllä voidaan nähdä olevan yritysten kasvuedellytyksiä ja markkinoille pääsyä haittaavia vaikutuksia.

Suomalaisten pk-yritysten joukossa on käytännössä muutamia mikroyrityksiä, joilla on toimintansa luonteen vuoksi merkittäviä ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia. Pk-yritysten kokonaisuutta katsoen voidaan kuitenkin arvioida, että sääntelystä pienille yrityksille aiheutuvan taakan olevan varsin suuri, verrattaessa siitä saataviin hyötyihin. Karkeasti voidaan arvioida, että kustannukset ovat sitä suurempia, mitä pidemmälle toimitusketjussa velvoite ulottuisi. Velvoitteen rajautuessa omaan toimintaan tai määräysvallassa oleviin yrityksiin tai yrityksestä käsin lähimmille portaille toimitusketjun alkuun, on mahdollista, että yritys pystyisi helpommin hyödyntämään jo käytössään olevia menetelmiä velvoitteen toteuttamiseksi.

Toisaalta sääntelyn edellyttämät mahdolliset investoinnit voivat jossain tilanteissa kääntyä myös yrityksen eduksi, jos sääntely mahdollistaa uudet innovaatiot. Tällöin sääntely voisi toimia kimmokkeena uusille menetelmille, mikä voisi näkyä yritykselle positiivisena asiana. Jos tämä kehityskulku toteutuisi vastuullisen toiminnan osana, olisi vastuullisuuteen panostavilla yrityksillä mahdollista saavuttaa ainakin tiettyä kilpailuetua suhteessa muihin. Esimerkiksi vastuullisesti tuotettujen elintarvikkeiden maahantuontiin erikoistuneet yritykset voisivat olla potentiaalisia sääntelystä hyötyjiä.

235 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö julkaisuja 2007:6, s. 20.

7.3.5 Havaintoja vaikutuksista kuluttajiin

Yritysvaikutuksia koskevassa arvioissa on todettu sääntelyn aiheuttavan yrityksille kustannuksia. Kuluttajille suunnatussa liiketoiminnassa kuluvaikutukset voivat lopulta siirtyä myös kuluttajahintoihin.

Hintojen lisäksi vaikutuksia voi olla tuotteiden saatavuuteen tai valikoimaan, jos sääntely johtaa siihen, että markkinoilta poistuu tuotteita tai toimijoita. Tuotteiden saatavuuteen kohdistuvilla vaikutuksilla on nähtävissä sekä positiivisia että negatiivisia puolia. Sääntely voisi parhaassa tapauksessa johtaa siihen, että Suomen markkinoilta poistuu sellaisia tuotteita, jotka olisi esimerkiksi tuotettu ihmisoikeuksien tai ympäristön kannalta epäsuosiolisissa olosuhteissa. Suomalainen lainsäädäntö kuitenkin luultavasti vaikuttaisi vain Suomeen tuotaviin tuotteisiin, joten sillä ei olisi globaalia vaikutusta. Kyseinen tuotanto olisi edelleen mahdollista myös ilman suomalaisten yritysten osallistumista toimitusketjuun ja niiden vienti olisi mahdollista muihin maihin. Kuluttajille voi kohdistua vaikutuksia, jos sääntely mahdollistaa esimerkiksi vastuullisesti tuotettujen tuotteiden valikoiman lisääntymisen. Sääntely voi myös mahdollistaa sen, että kuluttajalla on paremmat mahdollisuudet ottaa selvää tuotteiden alkuperästä.

Toisaalta sääntely voisi vaikuttaa siihen, että yritykset eivät halua investoida ulkomaan toimintoihin sääntelytaakan johdosta. Tällöin tuotteiden saatavuus Suomessa kuluttajille rajoittuisi tarpeettomasti.

7.3.6 Havaintoja vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Sääntelyn tehokas noudattaminen puoltaisi sitä, että sääntelyyn liittyisi jonkinlainen valvonta- ja seurantajärjestelmä. Viranomaisen valvontakeinojen ja seuraamusten olisi oltava oikeassa suhteessa säädettyihin velvoitteisiin ja niiden rikkomisen vakavuuteen. Sääntelyn vaikutukset viranomaisen toimintaan riippuisivat viranomaiselle annettavista tehtävistä. Viranomaisen tehtäviin vaikuttavat olennaisesti sääntelyn seuraamuksiin ja tehosteisiin liittyvät valinnat.

Viranomaisen tehtävät voivat vaihdella sääntelyn seurantaan liittyvien velvoitteiden (raportointi viranomaiselle / tietojen pitäminen julkisesti saatavilla) noudattamisen valvonnasta laajoja hallinnollisia sanktioita sisältäviin valvontakeinoihin. Viranomaisen tehtäviin vaikuttaa myös se, tekisikö viranomaisen valvontaa myös oma-aloitteisesti vai esimerkiksi vain sille tehtyjen ilmoitusten perusteella. Raportointivelvollisuuden sisältävässä lainsäädännössä viranomaisen voisi valvoa julkisesti saatavilla olevia raportteja ja/tai vastaanottaa yritysten raportit. Sääntelyn noudattamista koskevaa tietojen saantia voidaan lisätä sillä, että viranomaisella olisi velvollisuus antaa säännöllisesti julkinen raportti sille toimituista tai raportoitujen tietojen perusteella tehdyistä havainnoista.

Viranomaiselle voisi myös kuulua mahdollisia rikkeitä koskevien ilmoitusten vastaanottaminen ja tutkiminen. Ilmoitusten tutkimisen osalta laissa luultavasti myös edellytettäisiin priorisointisääntöjä, miten sille tehtyt ilmoitukset olisi tutkittava, jolloin viranomaisen tehtävät voitaisiin kohdentaa olennaisimpiin tilanteisiin. Viranomaisella voisi myös olla mahdollisuus pakkokeinoin, esimerkiksi uhkasakolla, velvoittaa yritykset toimittamaan laissa vaadittuja tietoja tai noudattamaan muuta laissa säädettyä menettelyä. Edelleen viranomaisella voisi olla myös velvollisuus antaa sääntelyä koskevaa neuvontaa tai ohjeistusta. Neuvota tai ohjeistus olisi erityisen tärkeää, jos laissa säädettävä asianmukaisen huolellisuuden velvoite on luonteeltaan avoin. Lisäksi viranomaisella voisi tarvittaessa olla myös sääntelyn tunnettavuutta koskevia edistämistehtäviä.

Valvontaan liittyvät tehtävät olisivat kokonaan uusia viranomaistehtäviä. Suomessa ei ole tällä hetkellä sellaista luontevaa tahoja, jolle asianmukaisten huolellisuuden velvoitteen valvonta kuuluisi. Käytännössä edellytettäisiin uuden viranomaisen perustamista tai uuden yksikön perustamista jonkin olemassa olevan viranomaisen yhteyteen ja sen resursoimisesta uudelleen. Viranomaisvalvonnan kustannukset riippuisivat järjestelmän laajuudesta. Edullisimpia olisivat raportointien vastaanottaminen ja raportointivelvollisuuden toimenpänön liittyvät keinot. Mitä enemmän toimia valvonnassa jouduttaisiin tekemään, sitä enemmän resursseja ja osaamista vaadittaisiin, mikä kasvattaisi sääntelyyn ympärille vaadittavan viranomaistoimintojen määrää. Käytännössä valvovan viranomaisen resursoinnissa voitaisiin puhua useiden henkilötyövuosien tarpeesta, mutta tarkempia arvioita on mahdollista tehdä vasta siinä vaiheessa, kun konkreettisesti tiedettäisiin sääntelyn sisältö.

Viranomaisen tekemiin päätöksiin, etenkin hallinnollisiin sanktioihin, voi olla välttämättömyyttä liittää muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakumahdollisuus voi tarkoittaa sitä, että sääntely on jossain määrin huomioitava myös nimettävän muutoksenhakutuomioistuimen resursoinnissa.

7.4 Toimivan sääntelymallin hahmottelua

7.4.1 Valinta avoimen tai yksityiskohtaisen sääntelyn välillä

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sääntelyssä keskeisellä valinnalla avoimen tai yksityiskohtaisen sääntelyn välillä vaikuttaa olennaisti koko velvoitteen luonteeseen. Yksityiskohtaisella sääntelyllä pyrittäisiin raamittamaan yrityksille tietyt menettelyt, jolla lopputulokseen pyritään. Avoin velvoite puolestaan jättäisi yrityksille enemmän päätäntävaltaa, mitkä keinot juuri sen kohdalla ovat tarkoituksenmukaisempia ja siirtäisi painoa jälkikäteiselle arvionnille ovatko toteutetut toimet olleet oikeita.

Laissa säädettävien yksityiskohtaisten toimenpiteiden haasteena olisi miten pystytään määrittelemään veloitteet niin, että ne soveltuvat erilaisten yritysten erilaisiin tilanteisiin, mutta ovat kuitenkin yrityksille riittävän täsmällisiä. Yksityiskohtaisia sääntelyssä edellytettäviä toimenpiteitä olisi vaikea mitoittaa eri tyyppisille yrityksille sopiviksi. Tämä kasvattaa riskiä siitä, että sääntely voisi lisätä joidenkin yritysten hallinnollista taakkaa, jos sääntely edellyttäisi yrityksiltä sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät olisi niiden toiminnan kannalta taroituksenmukaisia. Vastaavasti joidenkin yritysten kohdalla sääntely saattaa ohjata toiminnan riskien näkökulmasta alimitoitettuihin tai tehottomiin toimenpiteisiin.

Jos velvoite ohjaa tarkastuslistamaiseen lainsoveltamiseen yrityksissä, on myös riskinä, että se tosiasiallisesti voi heikentää yritysten huolellisuutta, kun tarkastelu rajoittuu listattuihin toimenpiteisiin. Menettely voi luoda käytäntöjä, jotka eivät tosiasiallisesti ole vaikutuksellisia asianmukaisen huolellisuuden edistämiseksi.

Avoimen sääntelyn etuna olisi sääntelyn joustavuus eri tilanteisiin. Avoin sääntely olisi myös helpommin ulotettavissa koskemaan soveltamisalaltaan laajaa yritysjoukkoa. Läh-
tökohtaisesti kaikkia tai suurta osaa yrityksiä koskevan asianmukaisen huolellisuuden veloitteen olisi oltava sisällöltään joustava, jotta se käytännössä voi huomioida eri toimialat ja erityyppiset yritykset. Suurta yritysjoukkoa koskeva velvoite voisi toimia avoimella- ja riskipohjaisella lähestymistavalla.

Avoimen sääntelyn haittoja olisivat puolestaan sääntelyn epätäsmällisyys ja epäselvyys veloitteen sisällöstä. Yrityksen saattaisi olla hankala arvioida, mitä siltä edellytetään asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiseksi. Tulkintoja voitaisiin joutua hakemaan tuomioistuimesta ja oikeuskäytännön muodostumisessa kestäisi kauan. Avoin velvoite voisi heikentää yritysten toteuttamien toimien vertailukelpoisuutta, esimerkiksi raportoinnissa. Avoin velvoite voisi aiheuttaa epävarmuutta yrityksiin kohdistuvien odotusten suhteen, mikä voi edelleen korostua, kun ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskeva huolellisuusvelvoite on useille yrityksille vielä verrattain uusi asia.

7.4.2 Asianmukaisen toiminnan tason määrittäminen

Kansallisessa arvioinnissa ei ole tunnistettavissa sellaista tilannetta, jossa lainsäädännössä olisi selkeitä tarpeita kaikkia yrityksiä koskeville pistemäisille veloitteille, joilla paikattaisiin jossain yksittäisessä menettelyssä ilmeneviä puutteita. Lainsäädännön tavoitteet – pyrkimys yritystoiminnasta aiheutuvien ihmisoikeus- ja ympäristöriskien tunnistamiseen ja ehkäisyyn – puoltaisivat ennemminkin sisällöltään avoimen luonteista veloitetta, joilla voitaisiin vaikuttaa mahdollisimman kattavasti erilaisiin tilanteisiin. Näin sellainen sääntelyvaihtoehto, joka sisältäisi kasuistiluonteisen listauksen kaikilta yritykseltä edellytettävistä toimenpiteistä, jotka suorittamalla yritys muodollisesti täyttäisi

ihmisoikeusvaikutusten tunnistamista tai niiden ehkäisyä koskevan velvoitteen, ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Yksityiskohtainen lainsäädäntö johtaisi tarkastuslistamaiseen lähestymistapaan eikä ottaisi huomioon toimenpiteiden asianmukaisuutta tai niiden soveltumista laajalle mahdollisesti eri toimialoja ja erikokoisia yrityksiä käsittävälle yritysjoukolle.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sääntelyä olisi tarkoituksenmukaisinta pyrkiä rakentamaan suhteellisen avoimen velvoitteen varaan. Lähestymistapa ohjaisi siihen, että yritysten tulisi tunnistaa omalle toiminnalleen oleelliset riskit ja priorisoida konkreettiset toimensa vakavimpien vaikutusten ehkäisyyn ja lieventämiseen.

Avoimessa ja riskiperusteisessa lähestymistavassa törmätään vaatimukseen siitä, että lainsäädännön olisi oltava sisällöltään selkeää, täsmällistä ja tarkkarajaista. Sääntelyn perusteella olisi voitava arvioida millaisia toimia yritykseltä edellytetään. Vaikka lähtökohtana olisi avoin velvoite, keskeistä olisikin riittävällä tarkkuudella määritellä mitä asianmukainen toiminta olisi ja mitä se edellyttäisi.

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevassa lainsäädännössä olisi vähintäänkin jollain tasolla indikoitava keinot tunnistaa ja ehkäistä vaikutuksia sekä seurata toimenpiteiden tehokkuutta tai muuten lain perusteella ei voida arvioida, mitä tilannekohtainen huolellisuus edellyttää. Mitä avoimemmin velvoite kirjoitettaisiin lakiin, sitä merkittävämpi painoarvo olisi sillä, että lain perusteluista ilmenisi yritykselle selkeät toimintaohjeet. Olenaista on, että lain ja sen esitöiden perusteella pystytään tulkitsemaan, mitä yrityksen pitää tehdä velvoitetta noudattaakseen.

7.4.3 Mahdollisia lakiin kirjattavia keinoja asianmukaisen huolellisuuden toteuttamiseksi

Edellä on todettu, että asianmukaisen velvoitteen keskeinen askel olisi tunnistaa yrityksen toiminnasta ihmisoikeuksille ja ympäristölle aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Tunnistamisen prosessissa tarkoituksenmukaisimmat keinot vaihtelevat riippuen yrityksen koosta, toimialasta ja toiminta-alueesta. Haasteellista on arvioida, mitkä toimenpiteistä olisivat sellaisia, jotka voisivat soveltua erityyppisille yrityksille – etenkin, jos lain tavoitteena olisi laaja soveltamisala eri kokoihin yrityksiin. Kapeammalla soveltamisalalla, joka rajoituisi esimerkiksi vain suuriin yrityksiin, soveltuviin toimenpiteiden määrittelemiseen olisi yksinkertaisempaa.

Tunnistamisen keskeinen osa on erilaiset riskiarvioinnit, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan identifioida. Myös toimitusketjussa tehtävillä auditoinneilla voitaisiin tunnistaa riskejä. Riskiarviointia ja auditointia sisältävistä velvoitteista voitaisiin myös säätää laissa.

Riskien tunnistamista ja priorisointia voidaan sääntelyllä ohjata velvoittamalla yritystä kiinnittämään huomiota esimerkiksi tiettyihin spesifeihin tilanteisiin tai erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin. Käytännössä velvoitetta voitaisiin pyrkiä toteuttamaan osana tai laajentamalla yrityksen olemassa olevia prosesseja ja riskinhallintajärjestelmiä. Edelleen sääntelyssä voitaisiin pyrkiä hyödyntämään mahdollisia kansainvälisiä standardeja. Vaikutusten tunnistamisen velvoitetta voidaan pyrkiä tehostamaan esimerkiksi edellyttämällä ilmoituskanavan perustamista ja kuulemalla sidosryhmiä prosessin eri vaiheissa.

Mahdollisena lähestymistapana voidaan myös pohtia sitä, että lainsäädännöllä veloitettaisiin yritystä suoraan käyttämään sopimusehtoja, jotka edellyttäisivät yrityksiä lisäämään huolellisuutta koskevia ehtoja toimittajasopimuksiinsa. Sopimusehdoilla veloitettaisiin yrityksen alihankkijat ja toimittajat noudattamaan ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevaa huolellisuutta toiminnassaan sekä edellyttämään tätä näiden omilta alihankkijoilta, jos sääntely kattaisi myös toimitusketjun. Sopimusehtojen täytäntöönpanon valvonta erityisesti pitkällä toimitusketjussa on kuitenkin käytännössä haastavaa, jollei mahdotonta.²³⁶ Sääntelyssä olisi myös haasteellista yksilöidä millaisia sopimusehtoja lainsäädännössä olisi tarkalleen tarkoituksenmukaista edellyttää. Tiettyjen sopimusehtojen edellyttäminen lainsäädännössä myös puuttuisi yritysten sopimusvapauteen ja rajoitusta olisi tarkasteltava suhteessa perustuslain omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautta koskeviin säännöksiin.

Yritysten olisi ryhdyttävä toimiin tunnistettujen vaikutusten pysäyttämiseksi, ehkäisemiseksi, lieventämiseksi ja korjaamiseksi. Vaikutusten ehkäisyssä on kyse siitä, että yritysten tulisi järjestää toimintansa siten, että vaikutuksiin voidaan tehokkaasti puuttua ja vähintäänkin lieventää vaikutuksia. Konkreettiset keinot, mitä kussakin tilanteessa olisi tehtävä tunnistetut vaikutukset ehkäistäkseen, on hankalaa määritellä laissa kaikkiin eri tilanteisiin sopivina keinoina. Määrittely jää väistämättä yleisluonteiseksi. Kysymys voisi olla siitä, että yrityksellä olisi velvollisuus seurata ja huomioida toimintansa vaikutuksia koko yksittäisen tuotteen tai palvelun elinkaaren ajan ja tarvittaessa puuttua tilanteeseen. Konkreettisine toimina yrityksiä voitaisiin velvoittaa erilaisiin valmiussuunnitelmiin. Lisäksi kyseen voisi tulla velvollisuus antaa työntekijöille riittäviä tietoja yrityksen toiminnan vaikutuksista ja siitä, miten toiminnan vaikutuksissa voidaan huomioida ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset.

Valinta hyvin avoimen veloitteen ja konkreettisia toimenpiteitä sisältävän veloitteen välillä on tehtävä sen mukaan, millaista lainsäädäntöä tavoitellaan. Jos tavoitteena hyvin yleinen velvoite, johon liittyisi toteutettujen toimenpiteiden seuranta koskevaa sääntelyä, esimerkiksi raportointivelvollisuus, voisi velvoite jäädä hyvinkin yleisluonteiseksi. Jos puolestaan tavoitellaan sääntelyä, johon liitettäisiin ulkopuolinen arviointi toteutettujen

²³⁶ Oikeudellinen selvitys, s. 53; Smit, Lise & al. (Euroopan komissio 2020), s. 217–218.

toimenpiteiden riittävydestä ja veloitteen noudattamisen tehosteita, ohjaisi tämä veloitetta konkreettisimpien toimenpiteiden suuntaan. Konkreettisten toimenpiteiden osalta olisi mahdollista jälkikäteen arvioida, onko jotain tiettyä veloitteen osa-aluetta noudatettu vai ei.

Yksityiskohtaisten laissa säädettävien keinojen sijaan voitaisiin myös harkita huolellisuus-suunnitelman laatimista koskevaa veloitetta. Tällöin laissa voitaisiin säätää yleisellä tasolla haitallisten vaikutusten tunnistamisesta, ehkäisemistä, lieventämistä ja lopettamista koskevasta veloitteesta, ja huolellisuussuunnitelmassa yrityksen tulisi selostaa miten se toisaalta aikoo toteuttaa yleisen veloitteen edellyttämät toimet ja toisaalta miten sen suunnitelmat ovat toteutuneet. Huolellisuussuunnitelmaan voitaisiin edellyttää pidettävän yllä jatkuvasti tai päivitettävän säännöllisin väliajoin.

Säätelyn olisi tarkoituksenmukaista olla oikeasuhtaista niin, että sillä ei aiheuteta tarpeettomia ylimääräisiä kustannuksia yrityksille. Säätely oikeasuhtaisuutta voidaan ennen kaikkea lisätä soveltamisalaan tehtävillä rajauksilla sekä yritysjoukon että säätelyn toimitusketjua koskevan ulottuvuuden osalta. Pyrittäessä laajempaan soveltamisalaan säätelyä olisi myös mahdollista porrastaa niin, että pieniä yrityksiä eivät koskisi yhtä yksityiskohtaiset veloitteet kuin suuria yrityksiä. Toimitusketjuissa noudatettavaa huolellisuuden oikeasuhtaisuutta olisi laissa mahdollista säätää edellyttämällä tietyltä alihankintaportaalta lukien vain vakavien tai erittäin vakavien vaikutusten tunnistamista, ehkäisemistä, lieventämistä ja lopettamista.

7.4.4 Sovellettavat ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset

Asianmukaisen huolellisuuden velvoite kohdistuisi yrityksen toiminnasta aiheutuviin ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksiin. Ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksien perusteena olisivat kansainväliset valtioita velvoittavat sopimukset. Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sisältö ja sen vaikutukset riippuisivat siten keskeisesti siitä, mitä kansainvälisiä sopimuksia säätely tulisi koskemaan. Koska kansainväliset sopimukset on tarkoitettu valtioita velvoittaviksi, edellyttäisi asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskeva säätely arviointia, mitkä kansainväliset sopimukset tai niiden osat voisivat tulla osaksi yrityksiä velvoittavaa lainsäädäntöä. Arvioinnissa olisi tarkasteltava eri sopimusten sisällön ja niiden yritystoimintaa koskevien mahdollisten vaikutusten puitteissa sitä miltä osin sopimuksia olisi tarkoituksenmukaista ottaa osaksi lainsäädäntöä. Eri kansainvälisten sopimusten läpikäyminen ja arviointi miltä osin sopimukset voisivat velvoittaa yrityksiä, edellyttäisi erillistä eri hallinnonalojen asiantuntemukseen perustuvaa selvittämistä eikä tätä selvittämistä ole ollut mahdollista tehdä osana tämän arviomuiston valmistelua.

Ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten huomioimiseen liittyy kysymys sen määrittelemisestä, milloin kyseessä olisi sellainen haitallinen vaikutus, että lainsäädännön velvoitteet tulisivat sovellettavaksi. YK-periaatteiden mukaan vaikutusten vakavuus arvioidaan niiden mittasuhteiden, ulottuvuuden ja korjaamattomuuden perusteella.²³⁷ YK-periaatteiden tulkintaoppaan mukaan haitallisella ihmisoikeusvaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa toiminta tai toimimattomuus poistaa tai heikentää henkilön kyvyn nauttia ihmisoikeuksistaan. Ympäristövaikutuksia ei ole määritelty tarkkaan YK:n tai OECD:n ei-sitovissa instrumenteissa. Kyseeseen tulisivat esimerkiksi ekosysteemin tuhoutuminen, tuotteiden ja palvelujen turvallisuus sekä veden ja luonnon saastuminen.

Lainsäädännön keskeisenä tavoitteena tulisi olla, että yritykset tunnistavat omalle toiminnalleen oleelliset riskit ihmisille ja ympäristölle ja edelleen tarvittaessa priorisoivat toimensa vakavimpien vaikutusten ehkäisyyn ja lieventämiseen. Siten lainsäädännössä haitallisia vaikutuksia voisi olla tarkoituksenmukaista myös rajata lisämääreillä ”vakava”, ”olennainen” tai ”merkittävä”, jolloin lain sisältämä velvoite mahdollisine seuraamuksineen kohdistuisi nimenomaan tämän kaltaisiin vaikutuksiin ja ohjaisi yrityksiä keskittymään niiden toimintaan liittyvien olennaisimpien riskien tunnistamiseen ja ehkäisyyn. Yritykset voitaisiin esimerkiksi velvoittaa aloittamaan vaikutusten arviointi niiden toiminnan, toimitusketjujen ja liiketoimintakumppaneiden kannalta olennaisimmista ihmisoikeusvaikutuksista.²³⁸ Sitominen vakaviin haittavaikutuksiin rajaisi soveltamista selvästi ja saattaisi johtaa siihen, että yritykset eivät tunnistaisi joitakin muita niiden toiminnan kannalta keskeisiä ihmisoikeusvaikutuksia.

Toisaalta käytännössä, jotta yritys voi tunnistaa, mitkä ovat sen toimintaan liittyvät kaikkein vakavimmat riskit, sen on kuitenkin ensin kartoitettava kaikki riskit ja arvioitava tunnistettujen riskien vakavuus erikseen. Lisämääreet lisäisivät lainsäädännön suhteellisuutta ja toimisivat yritykselle priorisointisääntöinä. Esimerkiksi pitkissä toimitusketjuissa lainsäädännöllä voitaisiin ohjata yrityksiä tunnistamaan niitä toimitusketjun osia, joissa riskit haitallisille ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksille ovat suurimmat, elivakavimmat ja todennäköisimmät ja aloittamaan selvityksen näistä.²³⁹

237 YK-periaatteet, artikla 14, selitysosa.

238 Tässä yhteydessä olennaisilla tai keskeisillä ihmisoikeuksilla viitataan kansainvälisten vastuullisuusstandardien tarkoittamiin riskeihin, jotka ovat suurimpia. Olennaisimmat riskit vaihtelevat tyypillisesti toimialoittain tai toiminta-alueittain. YK:n periaatteet tarkentavat, että yritysten ei tulisi keskittyä ainoastaan olennaisiin riskeihin, jättäen muut huomioimatta. Olennaiset riskit ovat kuitenkin niitä, joihin pääasiallinen työ kohdennetaan. Ks. esimerkiksi OHCHR (United Nations 2012): *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide*, s. 8; OECD (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019): *OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan*, s. 41–44.

239 Oikeudellinen selvitys, s. 51.

7.4.5 Sääntelyn ulottuvuus toimitusketjussa

YK-periaatteiden mukainen asianmukaisen huolellisuuden velvoite kattaa yrityksen koko toimitusketjun²⁴⁰. Lainsäädännössä on harkittava kattaisiko velvoite vastaavalla tavalla koko toimitusketjun vai rajoittaisiko se tietyille portaalle toimitusketjussa tai vain yhtiön määräysvallassa olevien yritysten toimintoihin. Rajaamalla huolellisuuden ulottuvuuden määräysvallassa oleviin yrityksiin huolellisuutta keskitetään sinne, missä yrityksellä on suurin vaikutusvalta. Määräysvallan ulkopuolisissa toimitusketjuissa tapahtuvien haitallisten vaikutusten jättäminen kokonaan huolellisuuden ulkopuolelle kuitenkin heikentäisi säädöksen tarjoamaa suojaa.²⁴¹ Yritys voi omilla toimillaan ja valinnoillaan vaikuttaa suoraan vain sen omaan tai määräysvallan kautta tytäryhtiöiden tai määränemmistöomisteisten²⁴² yritystensä toimintaan. Yrityksen omaan ja tytäryhtiöiden toimintaan rajautuvassa velvoitteessa olisi siten kyse tilanteista, joissa yritykseltä edellytettävillä toimenpiteillä voidaan suoraan vaikuttaa lopputulokseen. Lähtökohtaisesti tällainen sääntely olisi tehokkaampaa, kun sillä voidaan pyrkiä suoraan muuttamaan yrityksen toimintaa haluttuun suuntaan. Sääntelyn toimivuutta tällaisessa soveltamisalaltaan rajatummassa vaihtoehdossa pitää kuitenkin punnita sitä vasten, millaisia vaikutuksia sääntelyllä saataisiin aikaan. Sääntelyn tehokkuutta näissä tilanteissa voi heikentää se, ettei sääntelyllä päästä puuttumaan niihin tilanteisiin, joissa suurimpien ihmisoikeus- ja ympäristöriskien voidaan olettaa sijaitsevan eli toimitusketjujen loppupäässä kolmansissa maissa.

YK:n periaatteiden tarkoittamalla tavalla koko toimitusketjuun ulottuvassa sääntelyssä puolestaan olisi kyse kotimaiselle yritykselle asetettavasta velvoitteesta, jota noudattamalla pyritään vaikuttamaan näiden yritysten toimitusketjussa oleviin ulkomaisiin yrityksiin, jotka eivät lähtökohtaisesti ole suoraan Suomen lainsäädännön piirissä. Soveltamisalan laajentaminen toimitusketjuihin tekee sääntelyn vaikuttavuuden arvioinnista huomattavasti moniulotteisempaa, kun kyse ei ole enää yrityksen omasta toiminnasta vaan myös toimitusketjussa mukana olevien yritysten toiminnasta. Tällöin sääntelyllä tavoitellaan sellaisia vaikutusketjuja, joilla saataisiin aikaan muutoksia toimitusketjuissa mukana olevien ulkomaisten yritysten toiminnassa. Yrityksen mahdollisuudet saada tietoja

240 Ks. YK:n ohjaavat periaatteet, artikla 17.

241 Oikeudellinen selvitys, s. 106.

242 Ks. kirjanpitolaki (1997/1336) 5 §: Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos: 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö; tai 3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.

alihankkijoiltaan tai edelleen näiden alihankkijoilta ovat selvästi rajallisemmat kuin yrityksen mahdollisuus saada tietoja niiden määräysvallassa olevilta yrityksiltä ja yhteisöiltä tai suorilta toimittajilta. Raportointi- ja selvitysvelvollisuuden ja huolellisuussuunnitelman sisältävässä lainsäädännössä yritysten edellytettäisiin kuvaavan käytössä olevia prosesseja toimitus- tai arvoketjujen tarkistamiseksi.

Toimitusketjuja koskevan sääntelyn tehokkuus on riippuvainen siitä, että onnistutaan valitsemaan sellaisia keinoja, joilla pystytään todellisuudessa saamaan aikaan positiivisia vaikutuksia toimitusketjuissa. Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen vaikuttavuus toimitusketjussa ei ole suoraviivaisesti todennettavissa, riippumatta siitä ulottuisiko veloitte toimitusketjussa tapahtuvaan toimintaan joko vain osittain tai koko toimitusketjun osalta. Lisäksi asianmukaisen toiminnan taso olisi huolellisuudelta edellytettävän suhteellisuuden vuoksi muutenkin matalampi toimitusketjun loppupäässä, jossa suomalaisten yritysten vaikutusmahdollisuudet ovat pienempiä.

Sääntelyn tehokkuuteen vaikuttaa siten myös se, millaisen mekanismin kautta yritykselle asetettavan veloitteen voidaan arvioida kantavan toimitusketjun lävitse ja saavan siellä aikaan sääntelyllä tavoiteltavia vaikutuksia. Käytännössä kyseeseen tulisivat erilaiset toimitusketjujen sisäiset seurantamekanismit ja ilmoituskanavat ulkopuolisille toimijoille sekä koulutus, joilla voidaan lisätä tietoisuutta toiminnan vaikutuksista toimitusketjun yrityksissä ja pyrkiä sitouttamaan asianmukaisen huolellisuuden periaatteet kyseisen yrityksen toimintaan²⁴³. Sääntelyn tehokkuus olisi siten riippuvainen näiden keinojen toimivuudesta ja edellyttäisi myös sitä, että yritykset jatkaisivat liikesuhteitaan riskipitoisissa toimitusketjuissa sääntelyn tultua voimaan.

Toimitusketjuja koskevasta eri maiden lainsäädännön toimivuudesta on vasta niin vähän kokemuksia ja tutkimustietoa, että tässä yhteydessä ei voida luotettavasti ennakolta arvioida laajasti toimitusketjuihin ulottuvan sääntelyn tosiasiallista tehokkuutta.

7.4.6 Soveltaminen eri kokoisiin yrityksiin

Edellä on havainnoitu, että rajaamalla pienempiä yrityksiä pois soveltamisalasta, veloitteen sisältöä olisi mahdollista tarkentaa yksityiskohtaisemmaksi kuin laajasti eri kokoisia yrityksiä koskevan veloitteen. Sääntelyn soveltaminen myös pieniin yrityksiin voisi johdattaa siihen, että kovin yksityiskohtaisia veloitteen sisältöjä ei voitaisi asettaa kasvattamatta

243 Ks. Marzano, Karina (2021): The Challenges of Regulating Global Supply Chains, <https://www.iass-potsdam.de/en/blog/2021/04/challenges-regulating-global-supply-chains>. Haettu 11.1.2022.

pienien yritysten hallinnollista taakkaa kohtuuttoman suureksi. Samoista syistä voisi olla haasteellista asettaa pienille yrityksille kovin laajoja toimitusketjuun kohdistuvia velvoitteita. Suurten yritysten kohdalla myös toimitusketjuihin ulottuva sääntely olisi paremmin toteutettavissa.

Koska kaikille yrityksille yhteismitallisesti sopivia velvoitteita olisi edellä kuvatulla tavalla hankalaa asettaa, yksi sääntelyratkaisu voisi olla velvoitteen pilkkominen niin, että sen sisältö vaihtelee yritysten kokoluokan mukaisesti. Lisäksi pienien yritysten velvollisuutta olisi harkittava siltä kannalta, voitaisiinko pieniä koskevalla, mahdollisesti yleisluonteiseksi jäävällä, velvoitteella tosiasiasa saavuttaa tuloksia vai jäisikö sääntely vain muodolliselle, mutta yritysten hallinnollista taakkaa kasvattavalle tasolle. Toisaalta, toimialaan tai toiminnan luonteeseen liitettävän suhteellisuuden elementin avulla voitaisiin myös korottaa pienien yritysten vaatimustasoa riskipitoisimmissa toiminnoissa. Riskipitoisen toiminnan määrittelyyn liittyy hankaluuksia. Yritysten voisi olla vaikeaa tietää itse harjoittavatko ne tarkoitettua riskipitoista toimintaa. Yrityksen toiminnan riskipitoisuuden määrittely olisi luultavasti tehtävä tapauskohtaisesti. Suomessa käytössä oleva Tilastokeskuksen toimialaluokitus²⁴⁴ on hyvin yleinen tapa luokitella yritykset eri toimialoille eikä se sovellu valvonnan osalta sen arviointiin, harjoittaako yritys sellaista riskipitoista toimintaa, joka olisi asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen kannalta olennaista.

Valinta lainsäädännön soveltamisessa eri kokoiisiin yrityksiin riippuisi siitä, mitä sääntelyllä tavoitellaan. Vain suuria yrityksiä koskeva sääntely olisi todennäköisesti tehokkaampaa suhteessa sääntelyllä aiheutettuihin kustannuksiin, sillä se kohdistuisi varmimmin sellaisiin toimijoihin, joiden monikansallisella toiminnalla voi olla ihmisoikeus- ja ympäristövaiikutuksia. Pieniä yrityksiä koskeva sääntely puolestaan mahdollistaisi laajan soveltamisalan, mutta sääntelystä koituva hallinnollinen taakka voi kasvattaa sääntelyn kustannukset hyötyjä huomattavasti suuremmiksi.

7.4.7 Huolellisuuden toteuttamisen seurantaan liittyvät velvoitteet

Asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sisältöä ja soveltamisalaa koskevista ratkaisuista riippumatta lainsäädännön tehokkuus edellyttäisi ulkopuolista tarkastelua joko toteutettujen toiminpiteiden seurannan tai valvonnan avulla. Ilman seurantamekanismeja sääntelyllä ei olisi mahdollista saavuttaa juurikaan lisäarvoa verrattuna vapaaehtoiseen YK:n ja OECD:n instrumentteihin.

244 Toimialaluokitus 2008. <https://www2.tilastokeskus.fi/fi/luokitukset/toimiala>. Haettu 2.2.2022.

Yrityksen toteuttamia toimenpiteitä voidaan seurata yritysten määrämuotoisten raportoinnin perusteella tai siten, että yritys pitää vaaditut tiedot julkisesti saatavilla vapaaviltaisessa muodossa. Julkisen huolellisuussuunnitelman perusteella voitaisiin puolestaan seurata etukäteen, miten yritys on suunnitellut toteuttavansa asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta.

Raportoinnilla ja tietojen julkisesti saatavilla pitämisellä tavoitellaan pitkälti samoja asioita eli tietojen saamista yritysten toteuttamista toimenpiteistä. Raportointi olisi kuitenkin hallinnollisesti raskaampi menettely sekä yrityksille että mahdollisella raportointia valvovalle viranomaiselle. Raportoinnin muotoa ja yksityiskohtaisuutta sääntelemällä olisi mahdollista vaikuttaa sääntelyn aiheuttamaan taakkaan. EU:ssa on valmisteilla sekä kestävyysraportointia että vastuullisuusstandardeja koskevaa sääntelyä, joten yksityiskohtaiseen raportointia koskevaan sääntelyyn tulisi suhtautua pidättyvästi asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevan sääntelyn yhteydessä.

Tietojen julkisesti saatavilla pitäminen voisi täyttää raportointia koskevat tiedontarpeet. Raportoinnilla olisi kuitenkin saavutettavissa lisäarvoa siinä mielessä, että sääntelemällä esimerkiksi raportoidun tiedon koneluettavuutta tai ulkopuolista varmennusta, voidaan vaikuttaa tiedon käytettävyyteen, luotettavuuteen ja vertailukelpoisuuteen. Näin raportoinnilla on voidaan nähdä olevan parempi julkinen kontrolloitavuus. Raportoinnin yksityiskohdista säänteleminen lisää kuitenkin yritysten hallinnollista taakkaa ja kuten edellä on todettu, riskinä on tuottaa päällekkäisiä tai ristikkäisiä velvoitteita valmisteilla olevan EU:n kestävyysraportointisääntelyn kanssa. Raportoinnissa ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaista edellyttää raporttien nimenomaista toimittamista valvovalle viranomaiselle vaan tarkoituksenmukaista voisi olla edellyttää vain määrämuotoisten raporttien julkistamista.

Raportointivelvollisuus tai velvoite pitää tiedot julkisesti saatavilla olisivat molemmat liitettävissä sekä yleisluonteiseen että yksityiskohtaisempia velvoitteita sisältävään sääntelyyn. Raportointia koskeva rajaus olisi kuitenkin todennäköisesti sidottava yritysten kokoluokkaan, sillä ainakin laajan raportointivelvollisuuden kohdentaminen myös pieniin yrityksiin olisi näille merkittävä hallinnollinen taakka. Pienemmille yrityksille, ainakin riskipitoisessa toiminnassa, voitaisiin harkita velvoitetta pitää tietoja asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen toteuttamisesta julkisesti saatavilla verkkosivuilla tai vastaavilla keinoin. Velvoitetta voitaisiin mahdollisesti myös porrastaa toiminnan riskipitoisuuden mukaan.

Huolellisuussuunnitelmaa koskeva velvoite olisi myös liitettävissä yleisluonteiseen tai yksityiskohtaisempaan sääntelyyn. Sen tarkoituksena olisi edellyttää yritykseltä etukätestä suunnitelmaa siitä, miten se aikoo toteuttaa sääntelyn sisältämiä haitallisten vaikutusten tunnistamista, ehkäisemistä, lieventämistä ja lopettamista koskevia velvoitteita omassa toiminnassaan tai, jos sääntely edellyttää, suhteessa liikekumppaneihinsa.

Huolellisuussuunnitelman sisältöä, muotovaatimuksia ja päivittämistiheyttä voidaan tarvittaessa tarkentaa sääntelyllä tai jättää ne yrityksen oman harkinnan varaan.

Olenainen rajanveto olisi tehtävä sen osalta, liitettäisiinkö velvoitteeseen ulkopuolista valvontaa ja millaisia keinoja tältä osin olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön. Pehmeämmistä seurantakeinoista vain velvollisuus pitää tiedot julkisesti saatavilla tai velvollisuus toimittaa tiedot pyydetessä sidosryhmille, voisivat toimia ilman erillistä valvontaorganisaatioita. Tällöin jäisi kuitenkin avoimeksi, mitä tapahtuu tilanteissa, joissa velvoitetta ei noudateta. Käytännössä myös kuvattu vain tietojen julkistamista koskeva sääntely voisi edellyttää tuekseen ainakin sitä, että yritys voitaisiin velvoittaa esimerkiksi sakon uhalla asettamaan tiedot julkisesti saataville. Myös raportointivelvollisuus edellyttäisi käytännössä sellaisen tahon nimittämistä, joka tarvittaessa vastaanottaisi raportit tai valvoisi, että ne julkistetaan edellytetyllä tavalla, arvioisi niiden riittävyyden ja jolla olisi riittäviä tehostekeinoja vaatia raportointivelvollisuuden toteuttamista.

Ilmoituskanavalla voitaisiin mahdollistaa sidosryhmien yrityksen toiminnan vaikutuksista tekemien havaintojen ilmoittaminen yritykselle. Velvoite ilmoituskanavan käyttöön ottamiseksi tukisi toteutettujen toimenpiteiden seurantaa, sillä sitä kautta on mahdollista saattaa yritysten tietoon haitallisia vaikutuksia koskevia tilanteita, joita yritys ei itse omilla toimenpiteillään ole havainnut tai joihin se ei ole reagoinut. Ilmoituskanavaa koskevassa velvoitteessa yritykseltä voitaisiin edellyttää toimenpiteitä ainakin vartenottavien ilmoituksen tutkimiseksi, ja jos ilmoitus on aiheellinen, edelleen toimenpiteisiin ryhtymistä ehkäistäkseen, lieventäkseen tai lopettaakseen haitallisten vaikutusten syntymisen, jos vaikutus on yrityksen käytettävissä olevin toimenpitein hallittavissa. Lisäksi voitaisiin harkita, että sidosryhmillä olisi mahdollisuus pyytää yritykseltä tarkempia tietoja sen toteuttamista toimista, liikesalaisuudet huomioiden. Mitä enemmän velvoitteita ilmoituskanavan käyttöönottoon liitetään, sitä korkeampia vaatimuksia edellytetään myös ilmoituskanavan tietojärjestelmiltä. Vastaavasti kasvatetaan yrityksen henkilöstöressurssien tarvetta, joita sen tulee käyttää ilmoituskanavalla tehtyjen ilmoitusten tutkimiseen tai tietopyyntöihin vastaamiseen. Tältä osin olisi myös arvioitava erikseen, miltä osin yritykset voisivat hyödyntää tulevan ilmoittajansuojelulainsäädännön edellyttämiä ilmoituskanavia ja niihin liittyviä prosesseja. Pehmeämmät seurantakeinot – raportointi, tietojen pitäminen julkisesti saatavilla, huolellisuussuunnitelma ja ilmoituskanava – voisivat toimia hyvin sellaisen velvoitteen yhteydessä, jossa ei aseteta yksityiskohtaisia edellytyksiä sille, miten yrityksen olisi kussakin tilanteessa toimittava. Seurannalla saataisiin tietoa siitä, miten yritykset ovat tulkinneet asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen niiltä edellyttävän. Jos seurannassa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi myös arvioida toteutettujen keinojen riittävyyttä, edellyttäisi se, että toiminnan riittävä taso kävisi ilmi suoraan sääntelystä. Harkinta korostuu erityisesti tilanteissa, joissa mahdollisiin laiminlyönteihin kohdistettaisiin sanktioita.

7.4.8 Viranomaisvalvonta

Voidaan arvioida, että sääntelyn tehokkuus edellyttäisi vähintään jonkin asteista ulkopuolista valvontaa. Ilman valvontaa sääntelyllä ei luultavasti olisi saavutettavissa merkittävää lisäarvoa suhteessa nykyisiin soft-law -instrumentteihin. Suomessa ei ole olemassa sellaista viranomaista, jonka tehtäviin asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskeva valvonta luontevasti kuuluisi. Kyseessä olisi laaja ja uusi aihe yrityksille, joten sääntely edellyttäisi luultavasti viranomaiselta neuvontaa ja ohjausta, mikä kasvattaisi toiminnan resurssivaatimuksia. Käytännössä valvontatehtävä edellyttäisi uuden viranomaisen perustamista tai tehtävän antamista jollekin olemassa olevalle viranomaiselle. Mahdollisen uuden viranomaisen perustamisen yhteydessä voitaisiin harkita esimerkiksi valtuutettu-tyypistä ratkaisua.

Tarkoituksenmukaiset valvontakeinot riippuisivat sääntelyn sisällöstä. Jos sääntely olisi hyvin yksityiskohtaista, valvonta voisi painottua arviointiin, ovatko suoritettavat toimenpiteet oikeita suhteessa laissa säädettyihin yksityiskohtaisiin velvoitteeseen. Yleisluonteisemman sääntelyn osalta valvonta olisi tarkoituksenmukaisempaa kohdistaa siihen, että yritys toteuttaa sääntelyyn mahdollisesti liittyviä huolellisuussuunnitelmaa tai raportointia koskevia pehmeämpiä seurantakeinoja. Jos sääntely kohdistuisi hyvin laajaan yritysjoukkoon, voisi valvonnan tehokkuus kärsiä.

Valvontaa koskevat säännökset edellyttäisivät viranomaiselle priorisointisääntöjä siitä, miten valvontaa tulisi kohdistaa. Jos sääntely esimerkiksi kohdistuisi suureen joukkoon pieniä yrityksiä, valvonnan tuloksellisuus voisi kärsiä ja valvonnan kohdentuminen jäisi hyvin sattumanvaraiseksi. Valvonnan osalta on harkittava olisiko viranomaisella oma-aloitteinen aktiivinen valvontarooli vai perustuisiko valvonta sille tehtäviin ilmoituksiin.

7.4.9 Hallinnolliset sanktiot tehostekeinona

Hallinnollisten sanktioiden asettamisen edellytykset

Oikeusministeriön työryhmä on vuonna 2018 laatinut ehdotuksensa hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi, jotka sittemmin otettu osaksi lainvalmistelua ohjaavaa Lainkirjoittajan opasta.²⁴⁵ Harkittaessa hallinnollisia sanktioita osaksi asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevaa sääntelyä, on sitä arvioitava sanottujen sääntelyperiaatteiden valossa.

245 Oikeusministeriö 2018, Mietintöjä ja julkaisuja 52. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML_52_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Haettu 13.1.2022; Lainkirjoittajan opas. Luku 12.10. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-10/>. Haettu 13.1.2022.

Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.²⁴⁶

Hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi. Lähtökohtana on myös, että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin.²⁴⁷

Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin ilmentämän laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.²⁴⁸

Merkittävän taloudellisen seuraamuksen muodossa määrättävä hallinnollinen sanktio voi olla rikosoikeudellista rangaistusta huomattavasti tuntuvampi. Tällaisissa tilanteissa voi olla perusteltua luopua samaa rikkomusta koskevasta rikosoikeudellisesta sääntelystä. Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on yleensäkin pyrittävä välttämään rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.²⁴⁹

246 Lainkirjoittajan opas. Luku 12.10.

247 Lainkirjoittajan opas. Luku 12.10. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-10/>. Haettu 19.11.2021.

248 *ibid.*

249 *ibid.*

Hallinnollisella sanktiolla saattaa olla myös elinkeinovapautteen tai ammatinharjoittamiskeuteen kohdistuvia vaikutuksia. Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.²⁵⁰

Hallinnollisen sanktiot osana asianmukaisen huolellisuuden veloitetta

Asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevassa lainsäädännössä olisi kysymys haitallisten ihmisoikeus- tai ympäristövaikutusten tunnistamiseen, ehkäisemiseen, lieventämiseen ja lopettamiseen sekä toimenpiteiden seurantaan liittyvistä velvoitteista. Mahdolliset hallinnolliset seuraamukset koskisivat näissä prosesseissa tapahtuneita laiminlyöntejä.

Sanktioiden määrääminen olisi selkeästi viimesijaisin keino ja edellyttäisi, ettei tulokseen ole päästy muilla toimijoita ohjaavilla hallinnollisilla tai valvonnallisilla keinoilla. Hallinnollisten sanktioiden olisi oltava suhteessa asianmukaisen huolellisuuden veloitteen prosesseissa tapahtuneiden rikkomusten vakavuuteen, mikä edellyttäisi todennäköisesti sanktioiden porrastamista. Sanktioiden porrastamisessa olisi otettava huomioon rikottavan veloitteen olennaisuus suhteessa sillä tavoiteltaviin vaikutuksiin sekä itse rikkeen vakavuus

Hallinnollisten sanktioiden säätämistä koskevat edellytykset ovat korkeat ja niihin asettamiseen voidaan suhtautua varauksellisesti. Asianmukaisen huolellisuuden veloitetta koskevien hallinnollisten sanktioiden edellytyksiä, muun muassa sanktioiden oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä, voidaan arvioida paremmin vasta siinä yhteydessä, kun mahdollisen sääntelyehdotuksen lopullinen sisältö tiedettäisiin paremmin. Joka tapauksessa hallinnollisten sanktioiden säätämisperiaatteet edellyttävät sääntelyltä sellaista täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, että laissa selkeästi yksilöidään yritykseltä edellytettävät menettelytavat ja se, että tiettyjen menettelyjen laiminlyönti olisi seuraamusten alaista. Käytännössä hallinnollisia sanktioita voitaisiinkin harkita liitettäväksi lähinnä selkeiden lakiin otettavien velvoitteiden tehosteeksi, jos se katsotaan välttämättömäksi eikä tilanteeseen ole muilla keinoin mahdollista puuttua.

Hallinnollisten sanktioiden asettamiseen on suhtauduttava varovaisesti myös sen vuoksi, että kyseessä olisi yrityksille uusi velvoite, joiden omaksuminen ylipäättään edellyttäisi lainsäädäntöön siirtymäaikoja. Hallinnollisten sanktioiden kohdalla olisi tarkoituksenmukaista harkita sanktioiden lisäämistä lakiin vasta myöhäisemmässä vaiheessa, kun ensimmäiset kokemukset ja vaikutusarviot lainsäädännöstä on saatu ja kun yrityksillä on ollut riittävästi

250 PeVL 23/1997 vp, s. 2/II

aikaa sopeutua lainsäädännön vaatimuksiin²⁵¹. Mahdollisia seuraamuksia olisi myös mahdollista mitoittaa paremmin vasta siinä vaiheessa, kun nähdään millä tavoin uusi lainsäädäntö alkaisi vaikuttamaan ja miten yritykset ryhtyisivät noudattamaan velvoitetta. On myös huomattava, että ilman nimenomaista asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sanktiointia, yritystoiminnassa tehtyihin laiminlyönteihin voidaan soveltaa, edellytysten täyttyessä, liiketoimintakieltoa koskevia säännöksiä.

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sanktiointiin sisältyy tapauskohtaista arviointia eivätkä mahdolliset rikkeet ole myöskään välttämättä helposti toteennäytettävissä. Tällaisessa tapauksessa tutkintavaltuuksien ja yrityksen oikeussuojan kannalta arvioinnin suorittaminen tuomioistuimessa voisi olla perusteltua.²⁵²

7.4.10 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellisen sääntelyn olisi täytettävä perustuslain 8 §:stä seuraavan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytykset. Rikosoikeudellisten sääntelyä koskevat tiukat muun muassa sääntelyn viimesijaisuuteen, tarpeellisuuteen ja täsmällisyyteen liittyvät edellytykset, joita on selostettu jo edellä hallinnollisten sanktioiden asettamista koskevassa luvussa.²⁵³ Rikosoikeudelliset seuraamukset ovat kuitenkin hallinnollisia sanktioita voimakkaampi keino puuttua mahdollisiin rikkeisiin. Voidaan pitää todennäköisenä, että kynnys rikosoikeudellisesta vastuusta säätämiseksi olisi korkeampi kuin hallinnollisten sanktioiden osalta. Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen laiminlyönnin kriminalisointi edellyttäisi ensiksi kokemuksia sääntelyn voimassa olosta ennen kuin mahdollisuuksia sääntelyn kriminalisoinnille voidaan arvioida tarkemmin.

7.4.11 Vahingonkorvaus

YK-periaatteiden mukaan yritys on velvollinen tarjoamaan korjaavia toimenpiteitä aiheuttaessaan tai myötävaikuttaessaan haitallisiin vaikutuksiin.

Yritykselle asianmukaisen huolellisuuden laiminlyönnistä asetettava vahingonkorvausvastuu pyrki tarjoamaan yrityksen toiminnan johdosta vahinkoa kärsineille mahdollisuuden hyvitykseen. Myös syntyneiden vahinkojen ennaltaamista koskevaa velvoitetta voidaan tässä yhteydessä pitää eräänä vahingonkorvauksen muotona.

251 Oikeudellinen selvitys, s. 92.

252 Oikeudellinen selvitys s. 91; Oikeusministeriö 2018, s. 25-26.

253 Lainkirjoittajan opas, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-2/#jakso-4-2-3> ja <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-9/#top>, Luku 4.2.3 ja Luku 12.9. Haettu 13.1.2022.

Yleisesti vahingonkorvausvastuun ulottuvuutta rajaavat vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteet. Yrityksen tuomitseminen vahingonkorvaukseen sen toimitusketjussa tapahtuneesta vahingosta edellyttäisi, että 1) on aiheutunut vahinko; 2) vahinko on aiheutettu tuottamuksellisesti; 3) kärsitty vahinko aiheutui laiminlyönnin johdosta (syy-yhteys); ja 4) vahinko oli ennakoitavissa.

Yrityksen ei voida edellyttää vastaavan vahingoista, jotka ovat täysin odottamattomia suhteessa sen toimintaan. Vaatimukset yrityksen toiminnassa tapahtuneen laiminlyönnin ja aiheutuneen vahingon syy-yhteydestä ja ennakoitavuudesta johtaisivat nykyisen vahingonkorvausoikeudellisen tulkinnan perusteella oletettavasti siihen, että yritys ei joutuisi vahingonkorvausvastuuseen selvästi vaikutusvaltansa ulkopuolella olevista tai odottamattomista vahingoista.²⁵⁴

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteeseen liitettävä vahingonkorvausvelvollisuus tarkoittaisi monien nykyisten vahingonkorvausoikeudessa noudattavien tulkintojen murtamista.

Mahdollisen asianmukaista huolellisuutta koskevan vahingonkorvausvastuun asettamisen osalta tulee arvioitavaksi kysymys siitä, kuinka pitkälle yrityksen toimitusketjussa vahingonkorvausvastuu ulottuisi. Yrityksen vahingonkorvausvastuun ulottaminen yrityksen toimitusketjuissa tapahtuneisiin vahinkoihin laajentaisi yrityksen nykyistä vastuuta ja merkitisi poikkeamista yritysten erillisvastuuta koskevasta nykyisestä vahingonkorvausoikeudellisesta käytännöstä. Vahingonkorvausoikeudessa lähtökohtana on se, että vahingonkärsijän on osoitettava aiheutunut vahinko, vahingonaiheuttajan laiminlyönti sekä laiminlyönnin ja aiheutuneen vahingon välinen syy-yhteys. Vahingonkärsijälle asetetun todistustaakan on katsottu vaikeuttavan pääsyä korjaavien toimenpiteiden pariin. Harkittaessa todistustaakan kääntämistä tai muita mahdollisia todistustaakan keventämisen muotoja, olisi punnittava yrityksen vastuun laajentamisen seurauksia ja vahingonkärsijän oikeussuojan tarvetta.

Vahingonkorvausvastuun ulottuvuuteen ja todistustaakan jakoon liittyvässä punninnassa voidaan asettaa vastakkain oikeushenkilöiden erillisvastuun periaate, joka puoltaisi vahingonkorvauskynnyksen asettamista korkealle, ja mahdollisesti heikossa asemassa olevien vahingonkärsijöiden oikeussuojan tarve, joka puolestaan puoltaisi vahingonkorvauskynnyksen asettamista verrattain matalalle.

Oikeudellisessa selvityksessä katsottiin, että yritysten asettaminen vahingonkorvausvastuuseen kokonaan sen vaikutusvallan ulkopuolisista ja/tai vaikeasti ennakoitavista

254 Oikeudellinen selvitys, s. 84.

vahingoista ei olisi perusteltua.²⁵⁵ Yksi mahdollisuus on, että korvausvastuu toiminnan haitallisista ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista olisi rajatumpi kuin sille asetettu huolellisuusvelvollisuus. Lainsäädännössä vahingonkorvausvastuu voitaisiin rajata esimerkiksi yritykseen ja sen määräysvallassa oleviin yrityksiin. Yrityksen asettaminen suoraan vahingonkorvausvastuuseen sen määräysvallassa olevien yhteisöjen toimista poikkeaa oikeushenkilön erillisvastuun periaatteesta sekä siitä lähtökohdasta, jonka mukaan vahingonaiheuttaja vastaa aiheuttamistaan vahingoista. Myös OECD:n toimintaohjeet kiinnittävät huomiota siihen, että vaikka yritysten tulisi pyrkiä estämään tai lieventämään niiden toimintaan liittyviä haitallisia vaikutuksia, tarkoituksena ei ole siirtää vastuuta vaikutuksen aiheuttajalta sen kanssa liikesuhteessa olevalle yritykselle²⁵⁶.

Vahingonkorvausvelvollisuuden perusteeksi tulevat tapahtumat liittyisivät asianmukaisen huolellisuuden velvoitteessa käytännössä Suomen ulkopuolella tapahtuneisiin tilanteisiin. Rooma II -asetuksesta johtuen Suomen lainsäädäntö ei tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi kolmannessa maassa tapahtuneeseen vahinkoon. Vahingonkorvaussäätelyn toimivuus toimitusketjuissa edellyttäisi, että kansallisen lain soveltamisesta ulkomailla tapahtuneisiin tilanteisiin voitaisiin tehokkaasti säätää. Muistiota valmistaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa, millä edellytyksillä tällainen lainvalintasäännös voitaisiin ottaa osaksi asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevaa lakia. Voidaan ennakoida, että kyse on poikkeuksellisista tilanteista. Tällaisen kansainvälisesti pakottavan säätelyn edellytyksiä olisikin arvioitava laajemmin erikseen.

Hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia vastaavalla tavalla vahingonkorvausta koskevan ulottuvuuden liittäminen säätelyyn vaikuttaisi edellyttävän suhteellisen yksityiskohtaista säätelyä velvoitteen sisällöstä. Vahingonkorvausvelvollisuus voisi syntyä tällaisen yksityiskohtaisen velvoitteen tuottamuksellisesta rikkomisesta. Käytännössä vahingonkorvauksessa olisi siten kyse tilanteesta, jossa asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen, siten kuin siitä laissa säädettäisiin, rikkomisesta aiheutuu sellaisia vaikutuksia, jotka olisivat vahingonkorvauksella kompensoitavissa. Vahingonkorvaus edellyttäisi syy- ja seuraussuhdetta laiminlyönnin ja syntyneen vahingon välillä. Sanottu tarkoittaisi, että kaikki ihmisoikeuksille ja ympäristölle haitalliset tapahtumat yhtiön tai sen toimitusketjun toiminnan piirissä eivät suoraan voisi kuulua vahingonkorvauksen piiriin vaan kyseessä olisi oltava vähintään tuottamuksellinen laiminlyönti yrityksen menettelyssä, josta edelleen aiheutuu kyseinen korvattava vahinko.

Vahingonkorvaussäätelyn tehokkuuteen liittyy muun muassa edellä kuvatuilla perusteilla huomattavia epävarmuuksia ja vahingonkorvaukseen pääsy asianmukaisen

255 Oikeudellinen selvitys, s. 83.

256 Oikeudellinen selvitys, s. 83; OECD:n toimintaohjeet, II.A.12.

huolellisuuden lainminlyönnin tilanteissa olisi korkea. Oikeudellisessa selvityksessä tarkasteltiin korjaamis- ja korvaamisvelvoitteiden säätämiseen liittyviä kysymyksiä erityisesti niiden ulottuvuuden ja niihin liittyvän todistelun näkökulmasta. Selvityksessä kuitenkin päädyttiin siihen, että vahingonkorvausvastuun muotoiluun ja rajaamiseen liittyviä kysymyksiä olisi tarpeen selvittää erikseen, jos tällainen sääntely katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Arviomuistiossa ei ole ollut mahdollista tehdä oikeudellista selvitystä syvällisempää arviota vahingonkorvaussääntelyn oikeudellisista edellytyksistä. Jotta vahingonkorvausta koskeva oikeudellinen arviointi voitaisiin rajata paremmin, olisi tarkoituksenmukaista, että tämä oikeudellinen arviointi tehdään kattavasti vasta sen valinnan jälkeen, kun tiedetään, millaisia velvoitteita asianmukaista huolellisuutta koskeva sääntely tulisi sisältämään.

7.5 Yhteenveto

7.5.1 Keskeiset havainnot

Kirjanpitolaisissa (1336/1997) säädetään EU:n tilinpäätösdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/34/EU tietuystyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista) mukaisella tavalla yritysten henkilöstömäärää, liikevaihtoa ja tasetta koskevista raja-arvoista, joilla yritykset luokitellaan suuryrityksiin²⁵⁷, pienyrityksiin²⁵⁸ ja mikroyrityksiin. Valtaosa Suomen 368 000 yrityksestä on 0–4 henkeä työllistäviä yrityksiä

Tilastokeskuksen Rakenne ja tilinpäätöstilaston mukaan Suomessa oli vuonna 2020 vajaa 700 kappaletta yli 250 henkeä työllistäviä yrityksiä ja vajaa 1 000 kappaletta yli 40 miljoonan euron liikevaihdon yrityksiä. Noin puolet Suomen yli 250 henkeä työllistävistä yrityksistä toimii edellä taulukossa 2 havainnoidulla tavalla sellaisilla toimialaluokituksen mukaisilla aloilla, joihin ainakin potentiaalisesti voi liittyä toimintaa, joka olisi olennaista lain soveltamisen kannalta. Yrityksiä on taulukossa kaikkiaan vähän noin 60 000, joista viidesosa on suurempia kuin on 0–4 henkeä työllistäviä mikroyrityksiä. Yli 1 000 henkeä työllistäviä yrityksiä on taulukossa 82 kappaletta ja kaikilla aloilla 1 000 henkeä työllistäviä yrityksiä on puolestaan 112 kappaletta. Muistiossa ei ole arvioitu tarkemmin kriteeristöä, jolla riskipitoisella alalla toimiminen voitaisiin määrittellä, joten edellä olevat luvut ovat riskipitoisen toiminnan osalta hyvin suuntaa-antavia.

257 Kirjanpitolain 4 c §:n mukaan suuryritykset ovat yrityksiä, joilla vähintään kaksi seuraavista kolmesta raja-arvosta ylittyy: 1) taseen loppusumma: 20 000 000 euroa; 2) liikevaihto: 40 000 000 euroa; c) työntekijöitä tilivuoden aikana keskimäärin: 250.

258 Kirjanpitolain 4 a §:n mukaan pienyritykset ovat yrityksiä, joilla ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta: 1) taseen loppusumma 6 000 000 euroa; 2) liikevaihto 12 000 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä.

Yritysten kokoa kuvaavaan EU-luokitteluun²⁵⁹ perustuvan Taulukon 1 mukaan puolestaan suuria yrityksiä on Suomessa reilu 6 500 kappaletta, keskisuuria yrityksiä reilu 5 000 kappaletta ja pieniä yrityksiä reilu 15 000 kappaletta. Jos asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sisältö rajattaisiin koskemaan muistiossa tarkasteltavalla tavalla vain rajat ylittävää toimintaa, velvoittaisi sääntely käytännössä vientiä tai tuontia harjoittavia yrityksiä. Tullin tilastojen perusteella voidaan haarukoida yritysmääriä, jotka harjoittavat Suomessa rajat ylittävää toimintaa. Taulukon 3 mukaan vastaavaan EU-luokitteluun perustuva suurten tuontiyritysten määrä on noin 2 700 yritystä ja suurten vientiyritysten määrä vähän yli 1400 yritystä. Pk-tuontiyrityksiä on ollut vajaa 80 000 kappaletta ja pk-vientiyrityksiä vähän yli 16 000 kappaletta. Muistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa kuinka moni yritys harjoittaa sekä tuontia että vientiä ja näkyy molemmissa yritysryhmissä. Voidaan kuitenkin arvioida, että esimerkiksi vain suuria yrityksiä sääntely koskeva sääntely tulisi koskemaan enimmillään noin 4 000 yritystä. Myös pk-yrityksiä koskeva sääntely laajentaisi sääntelyn velvoittamaa yritysjoukkoa huomattavasti, arvioilta noin enimmillään noin 90 000 yritykseen.

Selostettujen lukujen perusteella voidaan alustavasti havainnoida, että lain soveltamisala voisi vaihdella noin sadasta yrityksestä (soveltamisala yli 1 000 henkeä työllistävät) useisiin kymmeniintuhansiin yrityksiin (kaikki mahdollisilla riskipitoisella aloilla toimivat yritykset tai kaikki rajat ylittävää toimintaa harjoittavat yritykset). Yrityksiä koskevan soveltamisalan määrittelyllä on siten todella merkittävä painoarvo lain mahdollisiin vaikutuksiin yrityksille.

Komission sääntelyehdotuksessa soveltamisala on puolestaan rajattu keskimäärin yli 500 työntekijän yrityksiin, joilla maailmanlaajuinen liikevaihto on yli 150 miljoonaa euroa. Lisäksi sääntelyä sovellettaisiin yli 250 henkilön ja 40 miljoonan euron liikevaihdon omaaviin yrityksiin, jos ne toimivat tietyillä riskipitoisilla aloilla (tekstiilien ja vaatteiden valmistus, maatalous ja elintarvikkeiden valmistus, mineraalien louhinta ja metallien jalostus). Tilastokeskuksen mukaan Suomessa on vajaat 300 yli 500 henkeä työllistävää yritystä. Taulukon 2 perusteella voidaan lisäksi arvioida, että mainituilla riskipitoisilla aloilla toimiisi TOL-luokituksen mukaan vajaat 80 yritystä yli 250 henkeä työllistävää yritystä, tukku-kauppa mukaan luettuna. Riskipitoisilla aloilla toimivien yritysten tarkka määrittäminen on kuitenkin hankalaa. Koko EU:n alueella direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä on arvioitu olevan noin 13 000 kappaletta.

Arviomuistiossa sääntelyn vaikutuksia on pystytty luotettavimmin arviomaan yritysvaikutusten osalta, mutta ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten arviointi jää – tutkimustiedon

259 Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä 2003/361/EY.

puuttuessa – epävarmaksi ja perustuu suurelta osin olettamuksiin. Positiivisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten toteutuminen muuttuu sitä epävarmemmaksi mitä kauemmaksi yrityksestä toimitusketjussa mennään ja vaikutukset ovat sääntelyn kohteeksi tulevien yritysten ohella riippuvaisia toimitusketjussa olevien yritysten halukkuudesta ja kyvykkyydestä sitoutua veloitteen kohteena olevan yrityksen niiltä edellyttämiin menettelyihin. Kolmansissa maissa sijaitsevat ihmisoikeuksien ja ympäristön näkökulmasta ongelmallisimmat tilanteet, voivat siten jäädä pitkälti sääntelyn vaikutusten ulottumattomiin vaikka tavoite on juuri päin vastainen.

Sääntely aiheuttaisi pienille yrityksille merkittävää hallinnollista taakkaa. Suuria yrityksiä on Suomessa enimmilläänkin 6 500 kappaletta, joista kaikki eivät harjoita rajat ylittävää toimintaa, joten rajaamalla mahdollisen lain soveltamisala vain suuriin yrityksiin, olisi sääntelytaakkaa mahdollista keventää huomattavasti. Vaikka sääntelyn ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, lähtökohtana voidaan pitää sitä, että eniten vaikutuksia voitaisiin saada aikaan nimenomaan suuria yrityksiä koskevalla sääntelyllä. Sääntelyä olisi siten suhteellisuusperiaatteen mukaista rajata vain suuriin yrityksiin.

On mahdollista, että kotimaisille yrityksille olisi myös hyötyä siitä, että sääntely edellyttäisi ja ohjaisi yrityksiä käyttämään aiempaa vastuullisempia menetelmiä. Näitä positiivisia vaikutuksia suurempi todennäköisyys olisi kuitenkin riski siitä, että ainakin raskas runsaasti veloitteita asettava sääntely rajoittaisi kotimaisten yritysten kilpailumahdollisuuksia suhteessa niihin yrityksiin, joita vastaava sääntely ei koskisi.

SIHTI-selvityksen mukaan suomalaisyritykset ovat varsin laajasti ainakin yleisellä tasolla sitoutuneet ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Käytännön tasolla ihmisoikeusvastuun ja sen seurannan järjestelmällinen integrointi osaksi yritysten ydintoimintoja on kuitenkin vielä monin osin varhaisessa vaiheessa. Suomalaisyritykset myös julkaisevat verrattain niukasti vastuullisuuden toteutumiseen liittyvää tietoa.²⁶⁰ Vaikka sääntelyn vaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, sääntelyllä voisi olla löydettävissä keinoja, joilla SIHTI-selvityksessä havaituihin puutteisiin pystyttäisiin tarttumaan. Lainsäädännölliset keinot voisivat tässä liittyä ennen kaikkia vaikutusten tunnistamista ja ehkäisyä koskeviin prosesseihin ja mekanismeihin, joilla yritykset esimerkiksi veloitettaisiin jakamaan tietoa käyttämistään keinoista ja/tai ottamaan käyttöön ulkopuolisille tai työntekijöille suunnattuja ilmoituskanavia.

Asianmukaista huolellisuuden veloitetta koskevalla lainsäädännöllä pyritään ohjaamaan yrityksiä huolelliseen toimintaan ja vaikuttamaan siihen, että yritykset ovat selvillä toimintansa vaikutuksista ihmisoikeuksiin ja ympäristöön sekä tunnistava niihin liittyvät

260 Tran-Nguyen, Elina & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021), s. 92–93.

riskitilanteet. Laissa näihin seikkoihin voidaan vaikuttaa eri tavoin riippuen siitä miten, tarkasti yritystoimintaan pyritään sääntelemään ja millaisia seuraamuksia sääntelyyn liitettäisiin.

Arvioinnin perusteella voidaan tuoda esiin kolme eriasteista etenemistapaa, jos asianmukaisen huolellisuuden velvoitteesta ryhdyttäisiin valmistelemaan kansallista sääntelyä. Avoimella ja kevyemmän luonteisella sääntelyllä pyrittäisiin siihen, että yritys voi valita toiminnalleen tarkoituksenmukaisimmat tavat toteuttaa asianmukaista huolellisuutta ja sen suunnitelluista ja toteuttamista toimenpiteistä seurattaisiin yrityksen julkistamien tietojen perusteella. Sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja ulottuvuutta toimitusketjussa lisämällä korotettaisiin huomattavasti sääntelyn yrityksiltä edellyttämää vaatimustasoa, jolloin voidaan puhua yritysten kannalta raskaammasta sääntelystä. Erilaisilla seuraamusjärjestelmillä yksityiskohtaiseen sääntelyyn on lisäksi mahdollista tuoda mukaan hyvin tiukkojakin valvontaelementtejä rikkomusten varalle. Kevyempiä sääntelymalleja voidaan pitää nopeammin toteutettavina, mutta vaikutuksiltaan ohuempina. Raskaammat sääntelymallit sisältäisivät runsaasti jatkoselvittämistä edellyttäviä asioita ja niitä koskeva lainvalmistelu vaatisi huomattavasti enemmän aikaa.

Europassa toteutetut kansalliset lait vastaisivat pitkälti seuraavassa hahmoteltua kevyttä säänteluvaihtoehtoa. Komission julkaisema säädösehdotus puolestaan vertautuu jäljempänä tarkasteltavaan raskaampaan sääntelyyn.

7.5.2 Kevyt sääntely – suunniteltu huolellisuusvelvoite

Kevyt asianmukaisen huolellisuuden sääntely olisi velvoitteen sisällön osalta avointa eikä sisältäisi tarkempia menettelysäännöksiä. Avointa sääntelyä voitaisiin täydentää huolellisuussuunnitelmaan laatimista ja julkistamista koskevalla velvoitteella, josta ilmenisi miten yritys käytännössä on suunnitellut toteuttavansa asianmukaista huolellisuutta ja millaisia tuloksia se on saavuttanut. Sääntelyyn voitaisiin liittää raportointia, selvitysvelvollisuutta ja/tai ilmoituskanavia edellyttäviä säännöksiä.

Sääntelyn soveltamisalaa ja sitä myöten sääntelyn vaikutuksia voidaan muunnella sen mukaan, koskisiko sääntely pienyrityksiä. Jos pienyritykset kuuluisivat soveltamisalaan, niiltä ei olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista edellyttää esimerkiksi samaa raportoinnin tasoa kuin suurilta yrityksiltä vaan niillä voisi olla velvollisuus pitää tiedot toimistaan julkisesti saatavilla tai velvoittaa toimittamaan ne tarvittaessa. Velvoite olisi tarkoituksenmukaisinta rajata määräysvallan alaisiin yrityksiin tai toimitusketjun ensimmäisille portaille, missä sääntelyllä voitaisiin parhaiten vaikuttaa yrityksen suorassa vaikutuspiirissä oleviin asioihin.

Avoimen velvoitteen tueksi tarvittaisiin ulkopuolista valvontaa. Viranomaisen tehtävät voisivat kuitenkin painottua neuvontaan ja tarvittaessa raportoinnin vastaanottamiseen sekä sen valvontaan, että lain edellyttämät annetaan raportissa tai pidetään julkisesti saatavilla. Viranomaisella voisi olla tehostekeinoja vaadittujen tietojen toimittamiseksi. Sääntelyä olisi mahdollista yksinkertaistaa edellyttämällä raportoinnin sijaan vain toimenpiteitä koskevien tietojen julkaisemista ja rajaamalla viranomaisten tehtävät neuvontaan.

Kevytkin asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen sääntely aiheuttaisi yrityksille kuluja. Pienyritysten ottaminen mukaan soveltamisalaan lisäisi huomattavasti velvoitteesta koituvaa hallinnollista taakkaa. Malli voisi lisätä tietoa yritysten ihmisoikeus- ja ympäristösuoritymisestä. Toisaalta on epävarmaa, mikä lisääntyneen raportoinnin tai tietojen julkistamisen määrän vaikutus olisi ihmisoikeuksille tai ympäristölle kolmansissa maissa.

7.5.3 Keskitason sääntely – yksityiskohtainen huolellisuusvelvoite

Keskitasoisessa asianmukaisen huolellisuuden sääntelyssä voitaisiin laissa säätää tarkemmin yrityksiltä edellytettävistä toimenpiteistä vaikutusten tunnistamisen sekä ehkäisyn, lieventämisen ja lopettamisen osalta.

Yksityiskohtaiset menettelyvelvoitteet olisi tarkoituksenmukaisinta rajata koskemaan vain suuria yrityksiä. Yksityiskohtaisten velvoitteiden soveltamista voitaisiin kuitenkin harkita myös pieniin ja/tai keskisuuriin yrityksiin, jotka toimivat riskipitoisilla aloilla.

Keskitason sääntely voisi sisältää kevyttä sääntelyä vastaavaa raportointia, selvitysvelvollisuutta tai ilmoituskanavien perustamista koskevaa sääntelyä.

Sääntelyyn kuuluisi mukaan valvontaa, joka voisi kohdistua siihen, että edellytetyt toimenpiteet tehdään. Sääntelyyn olisi mahdollista harkita, erillisen arvion jälkeen, myöhemmin liitettäväksi mukaan hallinnollisia seuraamuksia, jos sääntelyn noudattamiseen osoittautuisi liittyvän ongelmia.

Yksityiskohtaisempi sääntely mahdollistaisi yritysten kannalta selkeämmän sääntelyn ja toisaalta tarkemman puuttumisen siihen, onko lain edellyttämät toimenpiteet tehty ”oikein”. Jos sääntely, tai ainakin yksityiskohtaiset velvoitteet, rajattaisiin suuriin ja mahdollisesti riskipitoista toimintaa harjoittaviin pieniin yrityksiin, olisi sääntely kohdennetumpaa.

Yksityiskohtaisemmat menettelysäännöt todennäköisesti kasvattaisivat lain noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kuluja. Sääntelyn vaatimustasoon ja kuluihin voitaisiin vaikuttaa sillä, millainen ulottuvuus sääntelyllä toimitusketjuissa olisi.

Keskitason asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sääntelyyn liittyisi kevyttä vaihtoehtoa enemmän lisäselvittämistä vaativia asioita. Laissa säädettävät yksityiskohtaiset toimenpiteet edellyttäisivät arviointia, mitkä toimenpiteet ovat tarpeellisia ja erilaisille yritykselle sopivia. Soveltamisalan rajaaminen riskipitoiseen toimintaa edellyttäisi sekä riskipitoisten alojen että sen määrittämistä, milloin yritys toimii riskipitoisella alalla. Määrittelemiseen voi liittyä oikeudellisia ongelmia ja esimerkiksi Tilastokeskuksen käyttämä yritysten toimialaluokitus soveltuu huonosti tämän kaltaiseen määrittelyyn.

7.5.4 Raskas sääntely – sanktioitu huolellisuusvelvoite

Raskaassa asianmukaisen huolellisuuden veloitteen sääntelyssä lähtökohtana olisi sääntelyn laajempi ulottuvuus toimitusketjussa ja laajempi soveltaminen eri kokosiin yrityksiin.

Sääntely olisi yksityiskohtaista ja siihen voitaisiin pyrkiä liittämään hallinnollisia ja/tai rikosoikeudellisia seuraamuksia ja/tai vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Sääntelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan vuoksi, veloitetta olisi tarkoituksenmukaista porrastaa erikokoisten yritysten osalta.

Syvemmmälle toimitusketjuun puuttuvalla veloitteella olisi mahdollista tavoitella vaikutuksia siinä ympäristössä, jossa suurimmat globaalit ihmisoikeus- ja ympäristöriskit ovat. Toisaalta sääntelyn tehokkuuteen toimitusketjuissa liittyy epävarmuuksia ja sen toimivuus olisi riippuvainen toimitusketjussa olevan yritysten halukkuudesta ja kyvykkyydestä sitoutua vastuullisuuden periaatteisiin. Sääntely aiheuttaisi korkeita kustannuksia yrityksille, mutta sääntelyllä saavutettavat tulokset ovat tutkimustiedon puuttuessa epävarmoja. Laajassa erilaisia yrityksiä koskevassa soveltamisalassa siihen voi tulla mukaan myös sellaisia yrityksiä, joiden kannalta asianmukaisen huolellisuuden veloitteet toteuttaminen ei ole olennaista.

Asianmukaisen huolellisuuden veloitteen raskas sääntely edellyttäisi huolellista ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten arviointia, jotta sääntelyn kustannukset olisivat perusteltavissa. Myös seuraamusjärjestelmien käyttöön ja erityisesti vahingonkorvauksen sääntelyyn liittyisi laajaa jatkoselvittämistä vaativia asioita.

8 Johtopäätökset

8.1 Mihin kansallisella sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa?

Arviomuistion keskiössä on ollut asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevien lainsäädännöllisten vaihtoehtojen konkretisoiminen. Johtopäätöksissä esitetään arvioita kansallisen lainsäädännön toteuttamismahdollisuuksista ja sen vaikutuksista.

Kaikki muistiossa arvioidut sääntelyvaihtoehdot edellyttäisivät edelleen jatkoarviointia. Muistiota valmisteltaessa käytettävissä olleen tiedon perusteella jää epävarmaksi, voitaisiinko sääntelyllä saavuttaa, ja miten tehokkaasti, sille asetettuja tavoitteita – yritystoiminnasta aiheutuvien haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistaminen, ehkäisy, lieventäminen, lopettaminen ja korjaaminen. Vaikka muutamissa Euroopan maissa on valmisteltu kansallisia asianmukaista huolellisuutta koskevia lakeja, niiden soveltamiskokemuksista ei vielä ole käytettävissä tutkimustietoa, jota voitaisiin hyödyntää kansallisessa arvioinnissa ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten osalta.

On mahdollista, että asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevan lainsäädännön vaikuttavuus jäisi tällä hetkellä käytettävissä olevan tutkimustiedon puuttuessa teoreettiselle tasolle. Sääntely perustuisi olettamukseen siitä, että velvoitteet siirtyisivät eteenpäin yritysten toimitusketjuissa sopimuksilla ja prosesseilla, joilla pyrittäisiin valvomaan näiden sopimusten toteutumista. Tällaisten tilaaja/asiakasyhtiöitä koskevien velvoitteiden tehokkuus toimitusketjussa perustuisi kuitenkin toimitusketjussa olevien yritysten halukkuuteen ja kyvykkyyteen toteuttaa sopimusten edellyttämiä prosesseja kolmansissa maissa, joissa ongelmat ovat systeemisiä. Voidaankin päätellä, että sääntely tuottaisi todennäköisimmin halutun tuloksen, kun se kohdistuisi vain yritykseen omaan toimintaan tai määräysvaltaan kuuluviin yrityksiin, joissa yrityksillä on suora päätäntävalta. YK-periaatteiden mukaiseen laajasti toimitusketjuja koskevan sääntelyn vaikuttavuuteen liittyy siten suuria epävarmuuksia.

Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa prosessiin, joka yrityksillä tulisi olla käytössä toimintansa ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Velvoitteet hoitamalla yritykset voisivat todentaa toimineensa edellytettyä huolellisuutta noudattaen. Sääntely aiheuttaisi kuitenkin yrityksille kustannuksia ja on todennäköistä, että se heikentäisi kotimaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä suhteessa enemmän kuin sääntelystä olisi yrityksille odotettavissa hyötyä.

Yrityksille asetettavilla velvoitteilla pyrittäisiin välillisesti parantamaan ihmisten järjestäytymisvapautteen, kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen, pakkotyöhön, lapsityöhön, palkkatasa-arvoon, syrjintään liittyviä puutteita sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin ihmisoikeuksiin, kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin ja joitakin ympäristönsuojeluun liittyviä asioita. Yrityksiä koskevalla sääntelyllä on kuitenkin rajalliset vaikutusmahdollisuudet ja sillä voidaan yrittää korjata vain osaa ongelmista. Kuten aiemmin on todettu, 15 prosenttia palkansaajista maailmassa saa alle minimipalkan, mikä johtaa ylipitkiin työpäiviin. Ylipitkistä työpäivistä johtuvat sydän- ja halvauskohtaukset ovat suurin syy työperäisille kuolemantapauksille. Elämiseen riittävän palkan määrittelystä ei kuitenkaan ole olemassa kansainvälisesti tunnustettua yhteisymmärrystä. Kansainvälisen pohjan puuttuessa olisi kansallisesti mahdotonta pyrkiä esimerkiksi määrittelemään elämiseen riittävän palkkaa kussakin maassa, johon yrityksen toiminta ulottuu.

Ympäristöön kohdistuvan sääntelyn osalta haasteina ovat kansainvälisten ympäristösopimusten suppeus suhteessa olemassa oleviin ympäristöhaasteisiin, olemassa olevien ympäristösopimusten rajalliset viittaukset yritystoimintaan sekä käytettävissä olevan tiedon puutteellisuus suomalaisyritysten toteuttamasta asianmukaisesta huolellisuudesta rajat ylittävässä toiminnassa. Jotta ympäristöön liittyvästä asianmukaisesta huolellisuudesta voitaisiin säädellä, tarvittaisiin nykyistä tarkempi tilannekuva suomalaisyritysten ympäristösuoriutumisesta Suomen rajojen ulkopuolella, sääntelyä varten käytettävissä olevista kansainvälisistä sopimuksista ja suomalaisyritysten yhteydestä ulkomaisiin ympäristöhaasteisiin.

Kevyempi sääntely olisi yksinkertaisempaa ja nopeampaa toteuttaa kuin raskas ja seuraamusjärjestelmiä sisältävä sääntely. Myös kevyemmällä sääntelyllä voitaisiin jossain määrin vastata SIHTI-hankkeen johtopäätöksissä esille nostettuihin puutteisiin yritysten toiminnassa, jotka liittyivät toiminnan ihmisoikeusvaikutusten tunnistamiseen, tietojen antamiseen toiminnasta ja ilmoituskanavien käyttöön. Sääntelyllä olisi mahdollista asettaa yrityksille velvoitteita, jotka edellyttäisivät esimerkiksi ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistamiseen liittyvien prosessien käyttöönottoa, raportointia toteutetuista toimenpiteistä ja / tai ilmoituskanavia työntekijöille tai ulkopuolisille sidosryhmille.

Näillä toimenpiteillä voitaisiin jossain määrin korottaa ainakin joidenkin yksittäisten yritysten ihmisoikeussuoriutumisen tasoa. Sääntelyn vaikutukset kansainvälisessä toimintaympäristössä olisivat kuitenkin ohuet, jos muita kuin suomalaisyrityksiä eivät koskisi vastaavat velvoitteet. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan asettaa suomalaisille yrityksille niiden ihmisoikeus- ja ympäristösuoriutumista korottavia velvoitteita, mutta näillä velvoitteilla voidaan vaikuttaa globaaliin ihmisoikeus- ja ympäristöongelmiin vain marginaalisesti. Myös muiden EU-maiden toteuttamat kansalliset lait ovat luettavissa kevyemmän sääntelyn tyyppisiksi ratkaisuuksi.

8.2 Kansallisen sääntelyn suhde EU-lainsäädäntöön

Yritysten kestävyyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskeva komission direktiiviehdotus julkaistiin helmikuussa 2022. Sääntely koskisi suuria yli 500 hengen ja 150 miljoonan euron liikevaihdon yrityksiä ja kahden vuoden soveltamisen jälkeen sitä laajennettaisiin yli 250 hengen ja 40 miljoonan euron liikevaihdon tuottaviin riskipitoisilla aloilla toimiviin yrityksiin. Direktiiviehdotus asettaisi yrityksille yksityiskohtaiset velvoitteet huolehtia asianmukaisesta huolellisuudesta koko toimitusketjussa. Sääntelyssä olisivat mukana muistiossa kuvatut asianmukaisen huolellisuuden elementit eli velvoitteet tunnistaa, ehkäistä, lieventää ja tarvittaessa pysäyttää haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset. Velvoitteet edellyttäisivät yrityksiltä laajaa sopimushallinnointia toimittajiinsa ja velvoittaisivat yritystä viime kädessä lopettamaan toiminnan, josta aiheutuu vakavia haitallisia vaikutuksia. Sääntelyyn kuuluisi myös velvoite laatia huolellisuutta koskeva toimintapolitiikka, mitä olisi seurattava ja päivitettävä vuosittain. Sääntelyehdotukseen kuuluu myös yrityksen johdon vastuuta koskevaa sääntelyä sekä viranomaisvalvontaa, vahingonkorvauksia ja hallinnollisia sanktioita koskevat osuudet. Luonteeltaan komission ehdotus vertautuu muistiossa arvioituun raskaampaan ja sanktioituun asianmukaisen huolellisuuden sääntelymalliin.

EU-sääntelyn lopullinen sisältö määräytyy komission ehdotuksen julkaisemisen jälkeen käynnistyvissä neuvotteluissa. Voidaan arvioida, että jäsenvaltioiden väliset neuvottelut kestävät vähintään vuoden, sillä jäsenvaltioilla on todennäköisesti keskenään hyvin erilaisia näkemyksiä sääntelyn tavoiteltavasta sisällöstä. Neuvostossa jäsenvaltioiden kesken saavutetun yleisnäkemyksen jälkeen käynnistyvistä neuvotteluista Euroopan parlamentin kanssa voidaan odottaa haasteellisia. Nopea etenemispyrkimys kansallisessa lainsäädännössä johtaisi todennäköisesti siihen, että kansallisen lakiehdotuksen antamisen hetkellä ei tiedettäisi, mikä sen suhde lopulliseen EU-sääntelyyn olisi. On mahdollista, että kansallisen sääntelyvalmistelussa ajaututtaisiin arveluun EU-säädöksen neuvottelutuloksen todennäköisestä sisällöstä. Eduskunnan olisi hankala ottaa kantaa kansalliseen lakiehdotukseen, kun samaa asiaa koskeva ja myöhemmin kansallisen lainsäädännön sisältöön vaikuttava EU-ehdotus olisi avoinna. Yritysten on pystyttävä varautumaan sääntelyyn ja kansallinen lainsäädännön laatiminen edellyttäisi, että yrityksille annetaan riittävä siirtymäaika rakentaa prosessinsa sääntelyn vaatimusten mukaisiksi ennen kuin sääntely tulisi voimaan. Tänä aikana EU-sääntelyn sisältö tarkentuisi neuvotteluissa ja on mahdollista, että niissä päädytään erilaiseen lopputulokseen kuin kansallisessa sääntelyssä. Riskeä sääntely aiheuttaisi yrityksille todennäköisesti ylimääräisiä kustannuksia, jos ne joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vuoroin erilaisiin vaatimuksiin. Riskejä voi liittyä myös siihen, että esimerkiksi sääntelyn soveltamisalan tai noudatettavien kansainvälisten sopimusten osalta tapahtuu EU-neuvotteluissa muutoksia, jotka eivät ole enää linjassa kansallisen ratkaisun kanssa. Tällöin kotimainen sääntely tarkoittaisi kotimaisille yrityksille heikompaa kilpailuasetelmaa suhteessa muiden EU-maiden yrityksiin. Sellaista sääntelyä,

joka aiheuttaa kotimaisille yrityksille muita korkeampaa sääntelytaakkaa on lähtökohtaisesti pidettävä kilpailuhaittana ja se vähentää myös Suomen houkuttavuutta yritysten sijoittautumispaikkana.

Komission sääntelyehdotuksessa ehdotettu sääntelyn implementointiaika on suurimpien yritysten osalta kaksi vuotta sääntelyn voimaantulosta ja pienempien riskipitoisilla aloilla toimivien suuryritysten osalta neljä vuotta sääntelyn voimaantulosta. On todennäköistä, että mahdollinen kansallinen sääntely ehtisi olla voimassa vain hyvin lyhyen ajan ennen kuin sitä tulisi muuttaa EU-sääntelyn johdosta. Jos kansalliseen sääntelyyn päädytään, voi olla myös mahdollista, että suomalaisyritykset jäisivät ensiksi säädetystä kansallisesta laista huolimatta odottamaan EU-sääntelyn sisällön tarkentumista ja sen kansallista täytäntöönpanoa. Tällöin kansallisella lainsäädännöllä ei pystyttäisi vaikuttamaan tehokkaasti yritysten toimintaan ja lain vaikutukset jäisivät rajalliseksi. Euroopan komissio on Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (Green Deal) myötä antanut tai antamassa yleisen asianmukaisen huolellisuuden velvoitteen ohella useita muita sektorikohtaisia sääntelyehdotuksia, jotka sisältävät huolellista toimintaa koskevan ulottuvuuden. Sääntelyt liittyvät akkuihin, metsäkadon torjuntaan, kestävyysraportointiin ja kestäviin tuotteisiin. Lisäksi voimassa on konfliktimineraaleja ja ei-taloudellisen tiedon raportointia koskevaa EU-sääntelyä. Kansallista asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta olisi arvioitava myös tätä kehittymässä olevaa sääntelykehikkoa vasten. Varhainen kansallinen sääntely voi sisältää riskejä siitä, että se ei olisi yhdenmukaista näiden parhaillaan valmistelussa olevien EU-säädösten kanssa ja lisäisi päällekkäisen sääntelyn riskejä sekä yhteensovittamisen tarvetta kansallisesti täytäntöön pantavien eri velvoitteiden osalta.

Suomalaiset yritykset ovat määrällisesti ja kooltaan pieniä toimijoita kansainvälisessä yritystoiminnassa. Todennäköisesti monen suomalaistoimijan tilausmäärät ovat pieniä suhteessa ulkomaisten toimittajien kokonaiskapasiteettiin. Tämä vaikuttaa siihen, miten Suomessa yrityksille asetetut velvoitteet siirtyvät eteenpäin toimitusketjuissa: jos tilausmäärä on pieni, on epätodennäköistä, että suomalaistilaaja voisi merkittävästi vaikuttaa toimitajan käytäntöihin. Suomalaisia yrityksiä koskevan sääntelyn vaikutukset olisivat hyvin rajallisia kansainvälisissä toimitusketjuissa verrattuna siihen, että kyseessä olisi kaikkia EU-alueen yrityksiä koskevat velvoitteet.

EU-alueen yritysten yhteisenä etuna voidaan pitää niiden toimintaympäristön yhdenvertaista sääntelyä. Sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että eri EU-maat päätyisivät sisällöltään ja soveltamisalaltaan kovin erilaisiin sääntelyratkaisuihin yleistä EU-sääntelyä odottaessaan.

8.3 Keskeiset tarkempaa arviointia vaativat asiat

Kansallisen sääntelyn valmistelu edellyttäisi vielä useiden asianmukaisen huolellisuuden velvoitteeseen liittyvien kokonaisuuksien tarkempaa selvittämistä. Keskeisimmät kokonaisuudet liittyisivät sääntelyn ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksiin, kansainväliseen sopimusperusteeseen ja sääntelyn muodostamiin kaupan esteisiin. Edellisten lisäksi raskaammat sääntelymallit edellyttäisivät myös tarkempaa arviointia mahdollisten hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisen vastuun asettamisen osalta sekä erikseen vahingonkorvauksista koskevan erityissääntelyn osalta. Jatkoselvitettävät kysymykset ovat pitkälti samoja, riippumatta siitä perustuisiko sääntely kansalliseen vai EU-sääntelyyn.

Tärkeimpänä lisäselvittämistä vaativana aiheena olisi sääntelyä koskevan tietopohjan laajentaminen. Muistiossa on todettu, että erityisesti ne vaikutukset, joita sääntelyllä tavoitellaan, jäävät epävarmoiksi. Lainsäädännön valmistelu edellyttäisi tarkempaa arviointia sen ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksista kolmansissa maissa, jotta sääntelyllä voidaan perustella sen yritykselle aiheuttamat kustannukset. Mitä raskaampi velvoite asetettaisiin, sitä enemmän hallinnollisia kuluja yrityksille aiheutuisi ja sitä tarkemmin sääntelyn ennakoitavat vaikutukset olisi pystyttävä arvioimaan luotettavasti. Lainsäädännön soveltamiskäytäntöä on toistaiseksi olemassa vain Ranskasta ja sen lainsäädäntöä koskevat selvitykset ovat toistaiseksi koskeneet lähinnä ranskalaisten yritysten toimia eivätkä toimien vaikutuksia kolmansissa maissa. Ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tarkempi arviointi olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa erillisenä ulkopuolisena selvityksenä, etenkin jos harkitaan raskaampaa ja laajasti toimitusketjuun ulottuvaa sääntelyä. Tällaisen selvityksen haasteena voi olla käytettävissä olevan datan riittävyys ja soveltuvuus. Selvityksen suunnittelu ja hankinta olisi siten toteutettava huolellisesti, jotta selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää lainvalmistelussa.

Yrityksiin kohdistuvien vaikutusten osalta olisi tarpeellista myös syventää arvioita haitallisten kilpailuvaikutusten suhteesta mahdollisiin kilpailullisiin hyötyihin. Jos sääntelyä haluttaisiin rajata riskipitoisille aloille esimerkiksi pienten yritysten osalta, edellyttäisi se perusteltua arvioita siitä, mitkä olisivat soveltamisalaan otettavia riskipitoisia aloja ja milloin yrityksen katsottaisiin toimivan tällaisella riskipitoisella alalla.

Asianmukaisen huolellisuuden lainsäädäntö rakentuisi kansainvälisistä sopimuksista johdetuille yksittäisille velvoitteille, joiden toteutumisesta yritysten tulisi huolehtia omassa toiminnassaan ja osana liikesuhteita. Yritysten tulisi tunnistaa, ehkäistä, lieventää ja lopettaa näitä kansainvälisistä sopimuksista johdettavia haitallisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja ympäristöön sekä seurata toimenpiteidensä tehokkuutta. Lainsäädäntö vaikuttaisi edellyttävän käytännössä sitä, että tietyt kansainväliset sopimukset tai niiden osat soveltuvin osin otettaisiin osaksi sääntelyä esimerkiksi listaamalla sopimuksia ja / tai niiden artikloita lainliitteessä tai erikseen annettavassa asetuksessa.

Kaikki sääntelyvaihtoehdot edellyttäisivät siten toiseksi seikkaperäistä arvioita siitä, mitkä kansainväliset sopimukset tai niiden osat olisivat sääntelyn kannalta olennaisia ja mitkä eivät. Tätä arviointia ei ole ollut mahdollista toteuttaa arviomuistiossa, vaan se edellyttäisi erillisiä eri alojen asiantuntijuuteen perustuvaa näkemyksen muodostamista sekä ihmisoikeuksia että ympäristöä koskevan kansainvälisen sopimuspuhjan soveltuvuudesta. Erityisesti ympäristöä koskevien sopimusten osalta on haasteellista arvioida miltä osin ne soveltuvat liiketoiminnassa huomioitaviksi.

Kolmantena välttämättömänä tarkempaa arvioita vaativana asiana olisi sääntelyn mahdollisesti aiheuttamat kaupan esteet. Arviossa tulisi muodostaa näkemys, voitaisiinko rajat ylittävän kaupan ja kotimarkkinoilla tapahtuvan kaupan erilainen sääntely ja sääntelyn ulkomailla toimintaa harjoittavalle yritykselle aiheuttamat korkeammat kustannukset katsoa kaupan esteeksi tai protektionistiseksi ja kilpailua vääristäväksi toimeksi, jos kotimailla toimivat yritykset säästyvät näiltä kustannuksilta.

Oikeudellinen kynnys hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisen vastuun asettamiselle on muistiossa havainnoidulla tavalla korkealla ja niiden asettamisen edellytykset ovat sidottuja selkeisiin velvoitteisiin ja niiden laiminlyönteihin. Asianmukaisen huolellisuuden velvoite olisi yritykselle kokonaan uusi lainsäädäntöön perustuva velvoite. Seuraamusjärjestelmän tarpeellisuutta ja asettamista koskevien edellytysten täyttymistä olisi huomattavasti paremmat mahdollisuudet arvioida siinä vaiheessa, kun sääntelyn soveltamisesta on saatu kokemuksia. Soveltamiskokemusten myötä voitaisiin esimerkiksi muodostaa käsitys siitä, täytyisivätkö sanktioiden viimesijaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Ainaakin kovimmat kieltoja tai seuraamusmaksuja sisältävät kansalliseen sääntelyyn perustuvat hallinnolliset sanktiot tai rikosoikeudellinen vastuu keinot luultavasti edellyttäisivät tarkempia kokemuksia myös uuden lainsäädännön vaikutuksista.

Asianmukaiseen huolellisuuden veloitteeseen liitettävä vahingonkorvausvelvollisuus tarkoittaisi todennäköisesti sääntelyä, jossa kotimainen yritys asetettaisiin korvausvelvolliseksi toisen yhtiön kolmannessa maassa toteuttamasta toiminnasta tai toimimattomuudesta, josta aiheutuu korvattavia vahinkoja. Sääntely merkitsisi poikkeamista nykyisestä yritysten vahingonkorvausvelvollisuutta koskevasta käytännöstä, jossa yritys vastaa itse aiheuttamistaan vahingoista. Yhtiöiden erillisvastuuta koskevan periaatteen murtaminen ja vahingonkorvausta koskevien kotimaisten säännösten ulottaminen koskemaan ulkomailla tapahtuneita vahinkoja edellyttäisivät laajaa erillistä selvitystä siitä olisiko tällainen sääntely ylipäättään mahdollista. Tällainen sääntelyn ekstraterritoriaalisen luonteen – vaikuttamisen kolmansissa maissa – painottaminen myös lisäisi tarvetta ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tarkemmalle arvioinnille. Koska Suomessa ei ole vastaavia aiempia kokemuksia ekstraterritoriaalisesta sääntelystä, jatkoarvioinnissa olisi myös tarkasteltava perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisveloitteen suhdetta rajat ylittäviin tilanteisiin ja niihin kohdistettaviin velvoitteisiin.

Vahingonkorvausoikeudessa noudatettavat vahingonkorvausoikeudelliset periaatteet, esimerkiksi syy-yhteys laissa säädetyn veloitteen rikkomisen ja vahingon välillä sekä toiminnalta vaadittava huolimattomuuden aste, korottaisivat vahingonkorvauksen kynnyksen korkealle. Esimerkiksi mahdolliset korjaavia toimenpiteitä koskevat vaatimukset voisivat koskea vain niitä vahinkoja, jotka aiheutuvat jonkin asianmukaisesta huolellisuudesta säädetyn (esimerkiksi tunnistamista koskevaan prosessiin liittyvän) veloitteen laiminlyönnistä. Syy-yhteys toimitusketjussa tapahtuvaan haitalliseen ihmisoikeus- tai ympäristövaiikutukseen voi jäädä ohueksi, vaikka se olisikin aiheutunut sellaisen kolmannessa maassa toimivan yrityksen toimesta, joka kuuluu suomalaisen yrityksen toimitusketjuun. Vahingonkorvausta koskevan sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden todentaminen edellyttäisikin vielä tarkempaa arviota myös siitä, millaisissa tilanteissa sääntelyllä voisi olla aidosti merkitystä ongelmien korjaamiseen.

Sääntelyn viranomaisvalvonta edellyttäisi erillistä harkintaa viranomaisen keinovalikoimasta, joka olisi suhteutettava sääntelyn sisältöön. Koska Suomessa ei ole olemassa sellaista viranomaista, jolle asianmukaisten huolellisuuden veloitetta koskevan sääntelyn valvonta voitaisiin luontevasta antaa, edellytettäisiin joko uuden viranomaisen perustamista tai tehtävän antamista jollekin olemassa olevalle viranomaiselle. Tehtävän laajuus riippuisi sääntelyn sisällöstä, joten sen vaatimia resursseja voitaisiin arvioida vasta sääntelyn sisällön tarkentamisen jälkeen. Jos lainsäädännössä annettaisiin valvontatehtäviä viranomaiselle, olisi siihen liittyvät taloudelliset asiat selvitettävä lainvalmistelun yhteydessä ja lakiesitys annettava eduskunnalle budjettilakina. Valvontatehtäviä koskevan harkinnan ohella edellytettäisiin siten päätöksiä viranomaisen valinnan osalta ja taloudellisia resursseja viranomaisen budjetoimiseksi.

8.4 Muuta lainvalmistelussa huomioitavaa

Lainsäädännöltä tulisi edellyttää sellaista selkeyttä ja täsmällisyyttä, että sääntelyn perusteella voidaan tunnistaa ne toimenpiteet, joita yrityksiä vaadittaisiin tekemään. Sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset korostuvat tilanteissa, jossa veloitteiden laiminlyöntiin kytkettäisiin seuraamuksia. Sääntelyn perusteella olisi tiedettävä, mitä yrityksiltä edellytetään ja millainen menettely vastaavasti voisi johtaa seuraamuksiin. Toisaalta edellä on todettu, että asianmukaiseen huolellisuuteen liittyy olennaisesti tilannekohtaisuus ja huolellisuuden veloitteeseen olisi tarkoituksenmukaista kuulua suhteellisuuden elementti, jolloin veloitteen sisältö voisi vaihdella esimerkiksi sen mukaan, miten kaukana yrityksestä toimitusketjussa ollaan ja minkä kokoinen yritys on asianmukaisen huolellisuuden veloitteen kohteena. Näihin kaikkiin erilaisiin tilanteisiin sopivien veloitteiden löytäminen ja yksityiskohtainen säätäminen on hankalaa.

Yksityiskohtaisempi veloitteen sisältö kasvattaisi sääntelyn noudattamisen kustannuksia. Eryteisesti pienten yritysten kohdalla kustannukset voivat nousta hyvin olennaisiksi suhteessa liikevaihtoon. Sääntelyyn olisi tarkoituksenmukaista tehdä rajauksia, joilla välttyttäisiin asettamasta suhteettomia kustannuksia pienyrityksille. Esimerkiksi yksityiskohtaisen raportointivelvollisuuden olisi tarkoituksenmukaista koskea vain suurempia yrityksiä.

Riippumatta siitä miten yksityiskohtaisesti lain päävelvoitteista – haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten tunnistaminen, ehkäisy, lieventäminen, lopettaminen ja mahdollinen korjaaminen – säädettäisiin, toimenpiteiden kohteina olevien haitallisten ihmisoikeus- ja ympäristövaikutusten sisältö määräytyisi niitä sääntelevien kansainvälisten sopimusten perusteella. Tämä tarkoittaa, että yritysten olisi tunnettava sopimusten sisältö ja niitä koskeva tulkintakäytäntö. Käytännössä on hyvin epärealistista ajatella, että etenkin pienemmillä yrityksillä olisi mahdollisuuksia tehdä tällaista säännöllistä seurantyötä. Mahdollinen sääntely edellyttäisikin viranomaisilta neuvontaa ja ohjeistusta sääntelyn sisällöstä ja menettelytavoista.

YK-periaatteissa soveltamisalaan kuuluvia ihmisoikeussopimuksia ei ole rajattu ("vähintään nämä sopimukset")²⁶¹. Tällainen rajaamattomuus edellyttäisi yrityksiltä kykyä ja aikaa ymmärtää sekä seurata YK-asiantuntijaelinten verkkosivuja ja päätöksentekoa. Tästä seuraisi yrityksille merkittävä hallinnollinen taakka eikä se vastaisi lainsäädännön sujuvuuden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden odotuksia. Yksi vaihtoehto voisi olla viranomaisen ylläpitämä lista sovellettavista sovellettavista sopimuksista ja niiden tulkinnoista, mutta senkin seuraaminen aiheuttaisi ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Realistisempi vaihtoehto voisi olla selkeä listaus ihmisoikeus- ja ympäristösopimuksissa lainsäädännössä esimerkiksi niin, että listausta olisi tarpeen mukaan mahdollista päivittää asetuksella.

Sääntelyn tehokkuus puoltaa sen ulkopuolista valvontaa. Jos sääntely on hyvin yleisluonteista, jäisi valvontakäytännölle merkittävä rooli veloitteen sisällön määrittelemiseksi. Voidaan kuitenkin suhtautua varauksellisesti siihen, että esimerkiksi neuvoa-antava viranomainen pystyisi hyvin yleisluonteisen sääntelyn perusteella antamaan ohjausta siitä, millainen menettely täyttäisi lain vaatimukset.

On oletettavaa, että EU-sääntelyä koskevissa neuvotteluissa nousee jäsenmaiden tahoilta esille vastaavia kysymyksiä, joita tässä muistiossa on havainnoitu. Ratkaisujen löytäminen näihin kysymyksiin voi vaatia aikaa. Vaikeaksi neuvottelukysymykseksi jäsenmaiden kesken voidaan ennakoida myös EU-sääntelyehdotukseen kuuluvaa yrityksen johdon vastuuta koskevaa sääntelyä. Koska kyseessä on direktiiviehdotus, sen kansallisessa täytäntöönpanossa joudutaan viime kädessä etsimään oikeudelliset ratkaisut todettuihin sääntelyllisiin

261 YK-periaatteet, artikla II. A 12, s. 13.

haasteisiin. EU-sääntelyn valmistelussa olisi hyvä pyrkiä vaikuttamaan siihen, että sääntely on riittävän seikkaperäistä ja täsmällistä niin, että esimerkiksi hallinnolliset seuraamukset olisivat liitettävissä sääntelyyn. Myös esimerkiksi kansallisten neuvoa-antavien viranomaisten kykyyn ratkoa mahdolliseen avoimeen lainsäädäntöön liittyviä monitulkintaisia ongelmia voidaan suhtautua varauksellisesti. Sääntelyssä olisi myös varmistuttava siitä, että sovellettavat kansainväliset instrumentit tai niiden osat ovat sellaisia, että ne voivat oikeudellisesti velvottaa yrityksiä.

9 Mahdolliset jatkotoimet

Jatkotoimia koskevassa päätöksenteossa on ratkaistava kysymys, pyrittäisiinkö asianmukaisen huolellisuuden veloitteen osalta toteuttamaan kansallista sääntelyä jo ennen EU-lainsäädännön voimaantuloa. Kansallisen sääntelyn rajalliset vaikutusmahdollisuudet sekä yrityksille koituva sääntelytaakka ja mahdollinen kilpailuasetelman heikentyminen puoltaisivat maltillista suhtautumista nopeaan kansallisen sääntelyn valmisteluun ja etenemistä sääntelyssä vasta myöhemmin EU-lainsäädännön mukaisella tavalla.

Asianmukaista huolellisuuden veloitetta koskevaan kansalliseen lainvalmisteluun liittyisi vielä huomattavia tarkempaa arviointia vaativia kysymyksiä. Erityisesti olisi tarpeen tarkentaa sääntelyn vaikutusarvioita siitä, millä todennäköisyydellä sääntelyllä tavoiteltavat ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset toteutuisivat. Parhaiten vaikutusarviointia olisi mahdollista tarkentaa erillisen ulkopuolisen selvityksen avulla. Lähtökohtana on, että mitä laajempaa sääntelyä ryhdyttäisiin valmistelemaan, sitä kirkkaampaa kuvaa sääntelyn vaikutuksista edellytetään ja sitä tarkemmin vaikuttavuutta olisi arvioitava.

Tarkempaa arviointia edellyttävien kysymysten laajuuden vuoksi on todennäköistä, että näihin kaikkiin ei olisi mahdollista saada tarpeeksi kattavia vastauksia nopealla valmistelulla. Asianmukaisen huolellisuuden veloitteeseen liittyy sääntelytavasta riippumatta vielä sellaisia moniulotteisia yksityiskohtia, joita ei ollut mahdollista käydä syvällisesti läpi tässä arvioinnissa. Sääntelyn valmistelu edellyttäisi keskustelua sääntelyn yksityiskohdista ja asiantuntijoiden apua valmistelun tukena. Lisäksi kansallisessa lainvalmistelussa olisi tarkasteltava myös tämän arviomuistion ulkopuolelle rajattuja kokonaisuuksia, kuten sääntelemättä jättämisen vaihtoehtoa vaikutuksineen ja vaihtoehtoisia itsesääntelyn keinoja. EU-sääntelyehdotus mukailee muistiossa hahmoteltua raskaampaa sanktioitua sääntelyvaihtoehtoa. Näin ollen EU-sääntelyehdotukseen liittyy myös monia vastaavia oikeudellisia kysymyksiä kuin muistiossa on nostettu esille raskaampien sääntelymallien osalta. Näihin vaikeisiin oikeudellisiin kysymyksiin olisi tarkoituksenmukaisempaa pyrkiä etsimään ratkaisuja osana sääntelyn sisältöä koskevia EU-neuvotteluja ja edelleen myöhempää kansallista täytäntöönpanoa.

Mahdollinen viranomaisvalvontaa koskeva sääntely edellyttäisi lakiehdotuksen antamista budjettilakien aikataulussa. Tästä aikataulusta seuraa, että kuluvalle hallituskaudella lainvalmistelulle olisi enää rajatusti aikaa ja on mahdollista, että valmistelua ei monien vielä

tarkempaa arviota vaativien kysymysten vuoksi pystyttäisi kaikilta osin tekemään lainvalmistelussa noudattavien periaatteiden edellyttämällä tavalla.

Etenkin raskaampaan runsaasti yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä, toimitusketjujen vastuukysymyksiä, vahingonkorvausta ja sanktiota sisältävään lainvalmisteluun liittyisi huomattavia lisäselvittämisen tarpeita eikä tällainen lainvalmistelutoimeksianto voisi edetä kovinkaan nopeasti. Koska kyseessä olisi yrityksille täysin uusi velvoite, olisi harkittava vaihtoehtoa, että etenkin sanktioita ja vahingonkorvausvelvollisuuden toteuttamismahdollisuuksia arviotaisiin erikseen ja pyrittäisiin liittämään niitä sääntelyyn vasta myöhemmässä vaiheessa.

Pyrittäessä nopeaan sääntelyratkaisuun sääntelyyn ei olisi mahdollista liittää kovia hallinnollisia sanktioita tai vahingonkorvausvelvollisuutta ja sääntelyn olisi oltava huomattavasti yleisluonteisempaa. Kevympi sääntely voisi perustua yleiseen velvoitteeseen tunnistaa, ehkäistä, lieventää ja lopettaa haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia, ja yrityksellä olisi velvollisuus antaa tietoja ensinnäkin, miten se suunnittelee toteuttavansa asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta ja toiseksi, millaisia toimenpiteitä se on toteuttanut. Kevyemmän sääntelyn keskeinen merkitys olisi, että yritykset velvoitettaisiin arvioimaan toimintansa vaikutuksia aiempaa tarkemmin ja yritysten toteuttamista toimista olisi mahdollista saada aiempaa paremmin tietoa. Kevyemmällä sääntelyllä voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan ainakin joidenkin sellaisten yritysten toimintaan, joiden osalta on todennettu esimerkiksi SIHTI-selvityksessä ilmenneitä puutteita. Kevyemmän sääntelyn vaikuttavuus varsinaisiin ihmisoikeus- tai ympäristöongelmiin on käytettävissä olevien tietojen perusteella kuitenkin epävarmaa ja vaikutukset jäisivät joka tapauksessa hyvin marginaaliseksi yritysten globaalissa kilpailuympäristössä.

Asianmukaisen huolellisuuden kansallinen sääntely olisi mahdollista toteuttaa, mutta valmistelussa on tehtävä valintoja sen suhteen, millaista lainsäädäntöä halutaan ja millä aikataululla sitä koskeva hallituksen esitys on mahdollista valmistella. Lainvalmistelussa noudatettavista edellytyksistä johtuu, että hallituksen esityksen puutteellinen valmistelu voisi johtaa viimekädessä siihen, että sääntelyn hyväksyminen eduskunnassa jäisi epävarmaksi tai viivästyisi, jos hallituksen esitystä jouduttaisiin täydentämään. Kevyempää sääntelyratkaisua koskevan lakiesityksen laatiminen olisi ainakin teoriassa mahdollista noin kuuden kuukauden valmistelulla, riippuen miten laajasti vaikutusarvioita selvitetäisiin. Raskaampi sääntelymalli edellyttäisi huomattavasti laajempia jatkoselvityksiä, ja hallituksen esityksen valmistelu olisi realistisesti arvioiden vähintään noin kahden vuoden hanke. Raskaampi ja yksityiskohtaisempi sääntely olisi myös todennäköisesti vaikeammin yhteensovitettävissä sekä yleistä asianmukaisen huolellisuuden velvoitetta koskevan että muita huolellisuuden elementtejä sisältävän vielä valmistelussa olevan EU-sääntelyn kanssa. Tällöin riski lainsäädännön risteäville sisällöille kasvaisi.

Muistiossa arvioinnin lähtökohtana on ollut kansallinen velvoite, joka koskisi suomalaisten yritysten rajat ylittävää toimintaa. Mikäli asianmukaisen huolellisuuden lainsäädäntö kohdistettaisiin myös kotimaiseen toimintaan, tulisi uuden lainsäädännön tarpeellisuutta arvioida ensiksi selvittämällä uuden lainsäädännön suhde kaikkeen sellaiseen kotimaista toimintaa koskevaan sääntelyyn, jolla on liityntäpintaa ihmisoikeuksiin ja ympäristöön. Tämä edellyttäisi lainvalmistelutoimeksiannon pohjaksi asiaa koskevaa eri lainsäädännön osaluueet kattavaa oikeudellista arvioita, jonka tekemiselle olisi varattava vähintään noin puolentoista vuoden aika. Arvion olisi oltava käytettävissä ennen varsinaisen lainvalmisteluhankkeen käynnistämistä, jotta lainvalmisteluhankkeen edellytyksiä voitaisiin arvioida riittävää tietopohjaa vasten.

Liite 1. Mahdolliset suojeltavat oikeushyvät

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset:

- Nro 29: Pakollinen työ (1930)
 - HE nro 63/1934²⁶², sdk-nro 373/1935, SopS 44/1935, ratifiointi rekisteröity 13.01.1936, voimaantulo 13.01.1937.
- Yleissopimukseen nro 29 liittyvä pöytäkirja (2014)
 - HE nro 69/2016, sdk-nro 126/2017, SopS 29/2017²⁶³, ratifiointi rekisteröity 27.01.2017, voimaantulo 21.01.2018.
- Nro 87: Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelu (1948)
 - HE nro 58/1949²⁶⁴, sdk-nro 858/1949, SopS 45/1949²⁶⁵, ratifiointi rekisteröity 20.01.1950, voimaantulo 20.01.1951.

262 Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden kansainvälisen työkonferenssin vuosina 1930–1933 hyväksymien sopimusten ratifioimisesta, <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE63-1934.pdf>. Haettu 18.1.2022.

263 Hallituksen esitys eduskunnalle pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 69/2016), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_69+2016.aspx. Haettu 18.1.2022.

264 Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työjärjestön yleisen konferenssin kolmannellakymmenelläensimmäisellä istuntokaudellaan vuonna 1948 hyväksymän, ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä (HE 58/1949), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE58-1949.pdf>. Haettu 18.1.2022.

265 Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua (45/1949), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1949/19490045/19490045_2. Haettu 18.1.2022.

- Nro 98: Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltaminen (1949)
 - HE nro 19/1951²⁶⁶, sdk-nro 627/1951, SopS 32/1951²⁶⁷, ratifiointi rekisteröity 22.12.1951, voimaantulo 22.12.1952.
- Nro 98: Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltaminen (1949)
 - HE nro 19/1951²⁶⁸, sdk-nro 627/1951, SopS 32/1951²⁶⁹, ratifiointi rekisteröity 22.12.1951, voimaantulo 22.12.1952.
- Nro 100: Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka (1951)
 - HE nro 104/1952²⁷⁰, HE nro 47/1962²⁷¹, sdk-nro 128/1963, SopS 9/1963²⁷², ratifiointi rekisteröity 14.01.1963, voimaantulo 14.01.1964.

266 Hallituksen esitys Eduskunnalle koskeva Kansainvälisen työkonferenssin kolmannella-kymmenellätoisella istuntokaudellaan vuonna 1949 hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia (HE 19/1951), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE19-1951%20.pdf>. Haettu 18.1.2022.

267 Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (32/1951), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1951/19510032/19510032_2. Haettu 18.1.2022.

268 Hallituksen esitys Eduskunnalle koskeva Kansainvälisen työkonferenssin kolmannella-kymmenellätoisesella istuntokaudellaan vuonna 1949 hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia (HE 19/1951), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE19-1951%20.pdf>. Haettu 18.1.2022.

269 Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (32/1951), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1951/19510032/19510032_2. Haettu 18.1.2022.

270 Hallituksen esitys Eduskunnalle, joka sisältää tiedonannon niistä sopimuksista ja suosituksista, mitkä Kansainvälinen työkonferenssi hyväksyi 34. istuntokaudellaan vuonna 1951 (HE 104/1952), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE104-1952.pdf>. Haettu 18.1.2022.

271 Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 34. istuntokaudellaan vuonna 1951 hyväksymän samapalkkaisuussopimuksen hyväksymisestä (HE 47/1962), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE47-1962.pdf>. Haettu 18.1.2022.

272 Sopimus joka koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (9/1963), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1963/19630009/19630009_2. Haettu 18.1.2022.

- Nro 105: Pakkotyön poistaminen (1957)
 - HE nro 39/1959²⁷³, sdk-nro 244/1960, SopS 17/1960²⁷⁴, ratifointi rekisteröity 27.05.1960, voimaantulo 27.05.1961.
- Nro 111: Työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuva syrjintä (1958)
 - HE nro 57/1961²⁷⁵, HE nro 94/1969²⁷⁶, ratifointivuosi ja sdk-nro 831/1970, SopS 63/1970²⁷⁷, ratifointi rekisteröity 23.04.1970, voimaantulo 23.04.1971.
- Nro 138: Työhön pääsemiseksi vaadittava vähimmäisikä (1973)
 - HE nro 113/1974²⁷⁸, ratifointivuosi ja sdk-nro 1975, 1060/1976, SopS 87/1976²⁷⁹, ratifointi rekisteröity 13.01.1976, voimaantulo 13.01.1977.
- Nro 182: Lapsityön pahimpien muotojen kieltäminen ja välittömät toimet niiden poistamiseksi (1999)
 - HE nro 170/1999, ratifointivuosi ja sdk-nro 1999, 300/2000, SopS 16/2000²⁸⁰, ratifointi rekisteröity 17.01.2000, voimaantulo 17.01.2001.

273 Hallituksen esitys Eduskunnalle koskeva Kansainvälisen työkonferenssin 40. istuntokaudellaan vuonna 1957 hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia (HE 39/1959), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE39-1959.pdf>. Haettu 18.1.2022.

274 Sopimus, joka koskee pakkotyön poistamista (17/1960), http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600017/19600017_2. Haettu 18.1.2022.

275 Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 42. istuntokaudellaan vuonna 1958 hyväksymistä sopimuksista ja suosituksista (HE 57/1961), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE57-1961.pdf>. Haettu 18.1.2022.

276 Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1958 hyväksymän työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskevan yleissopimuksen n:o 111 hyväksymisestä (HE 94/1969), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE94-1969.pdf>. Haettu 18.1.2022.

277 Yleissopimus, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää (63/1970), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1970/19700063/19700063_2. Haettu 18.1.2022.

278 Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 58. istuntokaudellaan vuonna 1973 hyväksymistä yleissopimuksista ja suosituksista (HE 113/1974), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE113-1974.pdf>. Haettu 18.1.2022.

279 Yleissopimus (n:o 138), joka koskee työhön pääsemiseksi vaadittavaa vähimmäisikää (87/1976), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760087/19760087_2. Haettu 18.1.2022.

280 Hallituksen esitys eduskunnalle 87. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä (HE 170/1999), <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+170/1999>. Haettu 18.1.2022.

YK:n yleissopimukset:

- YK:n yleissopimus kansalaisyhteiskunnasta ja poliittisista oikeuksista²⁸¹
 - Sopimus ja pöytäkirja tulivat Suomen osalta voimaan 23.3.1976: SopS 7/1976²⁸²
 - Asetus KP-sopimuksen voimaansaattamisesta: SopS 8/1976²⁸³.
- YK:n yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista²⁸⁴;
 - Asetus TSS-sopimuksen voimaansaattamisesta: SopS 6/1976²⁸⁵.

Kansainväliset ympäristösopimukset:

- Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus²⁸⁶;
- Tukholman yleissopimus pysyvistä orgaanisista yhdisteistä²⁸⁷
- Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus²⁸⁸.

281 Kansalaisyhteiskunnasta ja poliittisista oikeuksista koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2. Haettu 18.1.2022.

282 Laki kansalaisyhteiskunnasta ja poliittisista oikeuksista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (7/1976), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760007/19760007_1. Haettu 18.1.2022.

283 Asetus kansalaisyhteiskunnasta ja poliittisista oikeuksista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta (8/1976), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008>. Haettu 18.1.2022.

284 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1976/19760006?sopsviite_id=19760006. Haettu 18.1.2022.

285 Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (6/1976), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>. Haettu 18.1.2022.

286 Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus (64/2017), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2017/20170064>. Haettu 19.11.2021.

287 Tasavallan presidentin asetus pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen voimaansaattamisesta (16.4.2004), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040034>. Haettu 19.11.2021.

288 Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus (45/1992), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1992/19920045/19920045_2. Haettu 19.11.2021.

LÄHTEET

- Act on Corporate Due Diligence Obligations for the Prevention of Human Rights Violations in Supply Chains, Section 1 Scope of application, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf?jsessionid=22F16C5217CC3AA-B13034E3AE1580176.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3. Haettu 18.11.2021.
- Amfori BSCI: Membership fees for ordinary members, <https://www.amfori.org/sites/default/files/amfori-membership-fees.pdf>. Haettu 30.11.2021.
- Asetus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta (8/1976), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sops-teksti/1976/19760008>. Haettu 18.1.2022.
- Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (6/1976), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>. Haettu 18.1.2022.
- CDP: 2% of companies worldwide worth \$12 trillion named on CDP's A List of environmental leaders (7 December 2021), <https://www.cdp.net/en/articles/media/2-percent-of-companies-worldwide-worth-12-trillion-named-on-cdps-a-list-of-environmental-leaders>. Haettu 7.12.2021.
- CDP: The A List 2021, <https://www.cdp.net/en/companies/companies-scores>. Haettu 7.12.2021.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on the Obligations of States Parties regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural rights' E/C.12/2011/1 (2011) 5.
- de Groen et al. (European Commission 2020): Study on the Non-Financial Reporting Directive. Final report, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ef8fe0e-98e1-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>, s. 61–62. Haettu 30.11.2021.
- Ecovadis: Plans and pricing, <https://ecovadis.com/plans-pricing/>. Haettu 30.11.2021.
- EFRAG: EFRAG invited to contribute immediately to the elaboration of draft EU sustainability reporting standards (ESRS), <https://www.efrag.org/News/Project-515/EFRAG-invited-to-contribute-immediately-to-the-elaboration-of-draft-EU-sustainability-reporting-standards-ESRS>. Haettu 17.11.2021.
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus akuista ja käytetyistä akuista, direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta ja asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta (KOM(2020) 798 lopullinen), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0798&from=EN>. Haettu 10.12.2021.
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus akuista ja käytetyistä akuista, direktiivin 2006/66/EY kumoamisesta ja asetuksen (EU) N:o 2019/1020 muuttamisesta (KOM/2020/798 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0798&from=EN>. Haettu 24.11.2021.
- Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus (64/2017), <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sops-viite/2017/20170064>. Haettu 19.11.2021.
- Ernst & Young Oy: Helminen Sakari & al. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020): Oikeudellinen selvitys yritysvastuulaista, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-560-7>. Haettu 24.11.2021.
- Euroopan komissio: Corporate sustainability reporting, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en. Haettu 17.11.2021.
- Euroopan komissio: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>. Haettu 28.2.2022.
- Euroopan komissio: Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937 (COM(2022) 71 final – annex), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6533_2022_ADD_1&from=EN. Haettu 28.2.2022.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyysteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32019R2088>. Haettu 10.12.2021.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1593772710189&uri=CELEX:32020R0852>. Haettu 10.12.2021.

- European Commission: Questions and Answers on new rules for deforestation-free products, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5919. Haettu 10.12.2021.
- European Commission: Sustainable Finance, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_fi. Haettu 10.12.2021.
- Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, (Ministère de l'Économie et des Finances 2020), https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/devoirs-vigilances-entreprises.pdf. Haettu 3.12.2021.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs: Act on Corporate Due Diligence in Supply Chains, <https://www.bmas.de/EN/Services/Press/recent-publications/2021/act-on-corporate-due-diligence-in-supply-chains.html>. Haettu 18.11.2021.
- Finnfund (14.1.2019): Finnfundin ihmisoikeuslinjaus valmistui, <https://www.finnfund.fi/uutiset/finnfundin-ihmisoikeuslinjaus-valmistui/>. Haettu 16.11.2021.
- Finnvera (17.12.2019): Vastuullisuus osa asiakkaidemme menestystä - Finnvera uudistaa rahoitustoiminnan ympäristö- ja sosiaalisten riskien hallintaa, <https://www.finnvera.fi/finnvera/uutishuone/uutiset/vastuullisuus-osa-asiakkaidemme-menestysta-finnvera-uudistaa-rahoitustoiminnan-ymparisto-ja>. Haettu 16.11.2021.
- Hallberg & al. Perusoikeudet, osa II luku 4 jakso Perustuslain 22 § ihmisoikeusvelvoitteiden erityisaseman perustana.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 87. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä (HE 170/1999), <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+170/1999>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden kansainvälisen työkonferenssin vuosina 1930–1933 hyväksymien sopimusten ratifioimisesta, <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE63-1934.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työjärjestön yleisen konferenssin kolmannellakymmenelläensimmäisellä istuntokaudellaan vuonna 1948 hyväksymän, ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä (HE 58/1949), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE58-1949.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 34. istuntokaudellaan vuonna 1951 hyväksymän samapalkkaisuussopimuksen hyväksymisestä (HE 47/1962), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE47-1962.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 42. istuntokaudellaan vuonna 1958 hyväksymistä sopimuksista ja suosituksista (HE 57/1961), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE57-1961.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin 58. istuntokaudellaan vuonna 1973 hyväksymistä yleissopimuksista ja suosituksista (HE 113/1974), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE113-1974.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1958 hyväksymän työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskevan yleissopimuksen n:o 111 hyväksymisestä (HE 94/1969), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE94-1969.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle koskeva Kansainvälisen työkonferenssin kolmannellakymmenellätoisella istuntokaudellaan vuonna 1949 hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia (HE 19/1951), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE19-1951%20.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle koskeva Kansainvälisen työkonferenssin kolmannellakymmenellätoisella istuntokaudellaan vuonna 1949 hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia (HE 19/1951), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE19-1951%20.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle koskeva Kansainvälisen työkonferenssin 40. istuntokaudellaan vuonna 1957 hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia (HE 39/1959), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE39-1959.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys eduskunnalle pakollista työtä koskevaan sopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 69/2016), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_69+2016.aspx. Haettu 18.1.2022.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle, joka sisältää tiedonannon niistä sopimuksista ja suosituksista, mitkä Kansainvälinen työkonferenssi hyväksyi 34. istuntokaudellaan vuonna 1951 (HE 104/1952), <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE/HE104-1952.pdf>. Haettu 18.1.2022.
- Harris, Hannah & Nolan, Justine (Cardozo International and Comparative Law Review, vol. 4:2, 2021): Learning from experience: Comparing legal approaches to foreign bribery and modern slavery, <http://unsworks.unsw.edu.au/fapi/datastream/unsworks:75112/bin2876c2e3-e7ba-482d-948e-62dbb-84195cf?view=true&xy=01>, s. 625–628. Haettu 2.2.2022.
- HE 109/2005 vp.

- HE 309/1993 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309>. Haettu 25.1.2022.
- Heasman, Lia (Helsingin yliopisto 2018): The Corporate Responsibility to protect Human Rights. The Evolution from Voluntarism to Mandatory Human Rights Due Diligence, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-4240-5>, s. 167. Haettu 14.12.2021.
- Hess, David (American Business Law Journal (volume 56, issue 1, Spring 2019)): The Transparency Trap: Non-Financial Disclosure and the Responsibility of Business to Respect Human Rights, https://www.researchgate.net/publication/329811362_The_Transparency_Trap_Non-Financial_Disclosure_and_the_Responsibility_of_Business_to_Respect_Human_Rights, s. 26–27 . Haettu 4.2.2022.
- Hollannin hallitus: Coalition agreement 'Looking out for each other, looking ahead to the future'. Coalition agreement between the People's Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats '66 (D66) and Christian Union (CU), <https://www.government.nl/documents/publications/2022/01/10/2021-2025-coalition-agreement>. Haettu 17.1.2022.
- Hollannin hallitus: Non-paper: Mandatory due diligence: Building blocks for effective and ambitious European due diligence legislation, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/11/05/non-paper-mandatory-due-diligence>. Haettu 17.1.2022.
- HSEQ, <https://www.hseq.fi/index.php?p=Etusivu>. Haettu 30.11.2021.
- HSEQ: Usein kysytyt kysymykset, <https://www.hseq.fi/index.php?p=Useinkysytytkysymykset#15>. Haettu 30.11.2021.
- Human Rights Council: resolution on the Human right to a clean, healthy and sustainable environment (A/HRC/48/L.23/Rev.1) 5 October 2021, https://digitallibrary.un.org/record/3945636/files/A_HRC_RES_48_13-EN.pdf. Haettu 17.12.2021.
- ILO & Unicef (2020): Child labour. Global Estimates 2020, trends and the road forward, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_797515.pdf. Haettu 9.12.2021.
- ILO (International Labour Organisation 2021): Gap analysis of ILO normative and non-normative measures to ensure decent work in supply chains, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/meetingdocument/wcms_829895.pdf. Haettu 16.12.2021.
- ILO: General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution) (International Labour Office Geneva 2014), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf, s. 27. Haettu 19.1.2022.
- ILO: Global Wage Report 2020–21. Wages and minimum wages in the time of Covid-19 (2020), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf, s. 90–91. Haettu 9.12.2021.
- ILO: ILO 2012 Global estimate of forced labour Executive summary, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_181953.pdf. Haettu 9.12.2021.
- ILO: Principles and Rights at Work Branch, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/fprw/lang--en/index.htm>. Haettu 9.12.2021.
- ILO: Safety and Health at Work, <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>. Haettu 9.12.2021.
- ILO: WHO/ILO: Almost 2 million people die from work-related causes each year (17 September 2021), https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_819705/lang--en/index.htm. Haettu 9.12.2021.
- Kalimo, Harri & al. (Valtioneuvosto 2021): Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa: lainsäädäntö ja mittaaminen (HILMI), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-097-4>. Haettu 14.12.2021.
- Kansalaisyhteiskunta ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2. Haettu 18.1.2022.
- Kiander, Jaakko (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006): Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi, <https://bit.ly/35EeRvs>, s. 10. Haettu 22.11.2021.
- Kirjanpitolaki (1997/1336)
- Komission suositukset mikroyritysten sekä pienten ja keskusurten yritysten määritelmästä 2003/361/EY.
- Krajewski, Markus & al. (Cambridge University Press 2021): Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?, <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/mandatory-human-rights-due-diligence-in-germany-and-norway-stepping-or-striding-in-the-same-direction/85815FE5F1D1F64208B0068B7FBBECF8>. Haettu 17.11.2021.
- Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.21. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-21>. Haettu 8.12.2022.
- Laki kansalaisyhteiskunta ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (7/1976), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760007/19760007_1. Haettu 18.1.2022.
- Laki konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta (1196/2020), <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20201196>. Haettu 10.12.2021.

- Lausuntopalvelu: Oikeudellinen selvitys yritys vastuulaista (VN/16185/2020), <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=2e845697-d3c6-4154-af2a-ed371cfa1ce>. Haettu 7.12.2021.
- Lietonen Anni & Ollus Natalia (Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) 2021): Työperäinen hyväksikäyttö ja julkiset hankinnat. Opas riskien huomioimiseen Suomessa, <https://heuni.fi/-/hankinta-opas>. Haettu 16.12.2021.
- Lovdata: Act relating to enterprises' transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions (Transparency Act), <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99>. Haettu 17.11.2021.
- Marzano, Karina (2021): The Challenges of Regulating Global Supply Chains, <https://www.iass-potsdam.de/en/blog/2021/04/challenges-regulating-global-supply-chains>. Haettu 11.1.2022.
- MVO Platform: Update: Frequently Asked Questions about the new Dutch Child Labour Due Diligence Law (3.6.2019), <https://www.mvoplatform.nl/en/frequently-asked-questions-about-the-new-dutch-child-labour-due-diligence-law/>. Haettu 17.1.2022.
- OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>. Haettu 24.11.2021.
- OECD: OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019), https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161430/TEM_oppaat_5_2019_OECDn_asianmukaisen_huolellisuuden_ohjeet_04032019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Haettu 14.12.2021.
- OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille (2011), <https://bit.ly/3KPZXIU>. Haettu 28.1.2022.
- OHCHR (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciples-businesshr_en.pdf. Haettu 16.11.2021.
- OHCHR (A/HRC/32/19): Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <https://undocs.org/A/HRC/32/19>, s. 3. Haettu 17.12.2021.
- OHCHR (A/HRC/38/20): Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through State-based non-judicial mechanisms Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, <https://undocs.org/A/HRC/38/20>, s. 4. Haettu 17.12.2021.
- OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide, https://www.ohchr.org/documents/publications/hr.pub.12.2_en.pdf. Haettu 14.12.2021.
- OHCHR (United Nations 2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights. An Interpretive Guide, https://www.ohchr.org/documents/publications/hr.pub.12.2_en.pdf, s. 10–11. Haettu 14.12.2021.
- Oikeusministeriö 2018, Mietintöjä ja julkaisuja 52. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML_52_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Haettu 13.1.2022.
- Oikeusministeriön muistio; perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa, <https://bit.ly/32Y21HF>, s. 10. Haettu 18.11.2021.
- PeVL 23/1997 vp, s. 2/II
- PeVM 25/1994 vp.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (COM(2021) 706 final), https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en. Haettu 10.12.2021.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö julkaisuja 2007:6, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 7. Haettu 18.11.2021.
- Sandell Toni, toim. (työministeriö, ILO-neuvottelukunta): Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset, https://tem.fi/documents/1410877/2971009/ilo_yleissopimukset.pdf/995fef91-ccf5-4a3e-ada1-82c836cd347f. Haettu 19.11.2021.
- Savourey Elsa & Brabant Stéphane: The French Law on the Duty of Vigilance: Theoretical and Practical Challenges Since its Adoption. Business and Human Rights Journal, 6 (2021), pp. 141–152. Haettu 17.12.2021.
- Sedex: Join as a supplier member, <https://www.sedex.com/wp-content/uploads/2020/12/Supplier-brochure-EN-1.pdf>, haettu 30.11.2021; Sedex: Join as a Supplier, <https://www.sedex.com/join-sedex/supplier/>. Haettu 30.11.2021.
- Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Raportti kauppa- ja teollisuusministeriölle lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) toimeksiannosta (dnro 6/685/2007). 11.12.2006, <https://bit.ly/3L9wCDj>, s. 8. Haettu 22.11.2021.
- Shift (Ulkoministeriö & työ- ja elinkeinoministeriö 2019): Aligning Finland's State Financing for Private Sector Activity Abroad with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. A Program Report, <https://bit.ly/3cjw25Q>. Haettu 16.11.2021.

- Smit, Lise & al. (European Commission 2020): Study on due diligence requirements through the supply chain. Final Report, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>, s. 298. Haettu 1.12.2021.
- Sojamo, Suvi & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021): Vesivastuullinen Suomi 2030 – parhaat käytänteet, ohjaukseen ja toimintamallit, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163047/VNTEAS_2021_26.pdf. Haettu 19.1.2022.
- Sopimus joka koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (9/1963), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1963/19630009/19630009_2. Haettu 18.1.2022.
- Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua (45/1949), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1949/19490045/19490045_2. Haettu 18.1.2022.
- Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (32/1951), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1951/19510032/19510032_2. Haettu 18.1.2022.
- Sopimus, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (32/1951), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1951/19510032/19510032_2. Haettu 18.1.2022.
- Sopimus, joka koskee pakkotyön poistamista (17/1960), http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600017/19600017_2. Haettu 18.1.2022.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Suomalaiset tytäryhtiöt ulkomailla [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-4866. 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 30.11.2021]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/stu/2019/stu_2019_2021-04-29_tie_001_fi.html
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Ulkomaiset tytäryhtiöt Suomessa [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-9552. 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 22.12.2021]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ulkoy/2019/ulkoy_2019_2020-12-17_tie_001_fi.html
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-6217. 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 8.2.2022]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/yrti/2020/yrti_2020_2021-12-16_tie_001_fi.html
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopviite/1976/19760006?opviite_id=19760006. Haettu 18.1.2022.
- Tasavallan presidentin asetus pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen voimaansaattamisesta (16.4.2004), <https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040034>. Haettu 19.11.2021.
- The Danish Institute for Human Rights: National Action Plans on Business and Human Rights. Supply Chains, <https://globalnaps.org/issue/supply-chains/>. Haettu 15.12.2021.
- Toimialaluokitus 2008. <https://www2.tilastokeskus.fi/fi/luokitukset/toimiala>. Haettu 2.2.2022.
- Tran-Nguyen, Elina & al. (Valtioneuvoston kanslia 2021): Suomalaisyriyten ihmisoikeussuorituksen tila (SIHTI) -hanke. Selvitys suomalaisyritysten ihmisoikeussuorituksen tilasta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-065-3>, s. 92–94. Haettu 16.11.2021.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Hankintalain kehittämistyö etenee (3.6.2021), <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hankintalain-kehittamisty-otenee>. Haettu 14.12.2021.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: OECD:n monikansallisten yritysten toimintaohjeiden yksittäistapausten käsittely, <https://tem.fi/oecd-n-monikansallisten-yritysten-toimintaohjeiden-yksittaistapausten-kasittely>. Haettu 17.12.2021.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: TEM asettaa taustaryhmän tukemaan valmistelua vastuullisen liiketoiminnan sääntelystä (9.12.2020), <https://tem.fi/-/tem-asettaa-taustaryhman-tukemaan-valmistelua-vastuullisen-liiketoiminnan-saantelysta>. Haettu 27.1.2022.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Vastuullisuusraportointi, <https://tem.fi/vastuullisuusraportointi>. Haettu 17.11.2021.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Yksi yhdestä -periaate, <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>. Haettu 11.2.2022.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Yritykset ja ihmisoikeudet, <https://tem.fi/yritykset-ja-ihmisoikeudet>. Haettu 16.11.2021.
- Työryhmä: puheenjohtaja Olli Mäenpää; sihteeri Marietta Keravuori-Rusanen (Oikeusministeriö 2018): Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML_52_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s. 20-23. Haettu 17.12.2021.
- UN Environment (2019). Global Environment Outlook – GEO-6: Summary for Policymakers. Nairobi. DOI 10.1017/9781108639217, file:///C:/Users/03060027/Downloads/GEO6SPM_EN.pdf. Haettu 16.11.2021.
- Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus (45/1992), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1992/19920045/19920045_2. Haettu 19.11.2021.
- Valleala, Aija (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015): Suomen lainsäädäntö, kansainvälinen liiketoiminta ja ihmisoikeudet, <https://bit.ly/3FZxtCA>, s. 28 ss. Haettu 14.12.2021.
- Valtioneuvoston julkaisu 2021:92: Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163674>. Haettu 13.12.2021.

- Valtioneuvoston kanslia (2020): Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020, <https://bit.ly/3qlEiVo>. Haettu 16.11.2021
- Valtiovarainministeriö: Sosiaalinen kestävyys, <https://vm.fi/hankinnat-sosiaalinen-kestavyys>. Haettu 16.11.2021.
- Valtiovarainministeriö: Sosiaalinen kestävyys. Tavoitteita edistävät toimenpiteet, <https://vm.fi/hankinnat-sosiaalinen-kestavyys>. Haettu 16.12.2021.
- YK:n ihmisoikeusneuvosto (A/HRC/17/31): Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, https://www.ohchr.org/documents/issues/business/a-hrc-17-31_aev.pdf. Haettu 16.11.2021.
- YK:n ihmisoikeusneuvosto (A/HRC/47/39): Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, <https://undocs.org/A/HRC/47/39>. Haettu 16.11.2021.
- YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: OHCHR and climate change, <https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>. Haettu 17.1.2022.
- Yleissopimus (n:o 138), joka koskee työhön pääsemiseksi vaadittavaa vähimmäisikää (87/1976), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760087/19760087_2. Haettu 18.1.2022.
- Yleissopimus, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää (63/1970), https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1970/19700063/19700063_2. Haettu 18.1.2022.
- Ympäristöministeriö: Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomi. Sopimuksen kansainvälisen ympäristöyhteistyön edistäjänä, Helsinki 2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4810-1>. Haettu 8.12.2021.
- Ympäristöministeriö: Säädossehdotusten ympäristövaikutusten arviointi (2019), <https://bit.ly/3GpQY7x>.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-642-0

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi