

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

Asianumero  
IOK/53/2018

Päiväys  
29.8.2018

## Asia

### **Ihmisoikeuskeskuksen lausunto; Kansainvälinen oikeudellisesti sitova asiakirja ihmisoikeuksista monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa; sopimusluonnos**

Ulkoministeriö on pyytänyt Ihmisoikeuskeskukselta lausuntoa ihmisoikeuksia monikansallisten yhtiöiden ja muiden yritysten toiminnassa koskevasta sopimusluonnoksesta, jota tullaan käsittelemään YK:n ihmisoikeusneuvoston alaisen hallitustenvälisen työryhmän istunnossa 15-19.10.2018.

#### Yleisiä kommentteja sopimusluonnoksesta ja neuvottelutilanteesta

Ihmisoikeuskeskus pitää ihmisoikeuksien kunnioittamista yritysten toiminnassa erittäin tärkeänä aiheena. YK:n toiminta yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskien, etenkin Global Compact -aloite ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet (UN Guiding Principles on Human Rights and Business, myöhemmin UNGP), on arvostettua YK:n jäsenvaltioiden, kansainvälisen yritystoiminnan ja ihmisoikeusasioita puolustavien järjestöjen sekä asiantuntijoiden parissa. Etenkin suurissa kansainvälisissä yrityksissä toiminnan ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa sekä ihmisoikeusloukkausten estämiseen pyrkivissä toiminnoissa on edetty viime vuosina merkittäväällä tavalla. Osa YK:n jäsenvaltioista, Suomi mukaan lukien, on myös laatinut UNGP:n kansallisia toimeenpanosuunnitelmia.<sup>1</sup>

Hyvästä kehityksestä huolimatta yritystoimintaan kytkeytyviä vakavia ihmisoikeusloukkauksia tapahtuu, eivätkä nykyiset kansainväliset, alueelliset tai kansalliset säännöt ja käytännöt turvaa aina riittävästi uhrien ja heidän puolustajiensa oikeuksia. Lisäponnistelujen tarvetta ei sinänsä kiistetä sen enempää YK:n jäsenvaltioiden kuin yritystenkään puolelta, mutta uuden oikeudellisesti sitovan kansainvälisen instrumentin (jäljempänä sopimus) tarpeesta ja soveltamisalasta valitsee eri näkemyksiä. Sopimuksen tehokkuutta epäillään varsin laajasti.

<sup>1</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 44/2014.

Tällä vuosituhanella saavutetun hyvän kansainvälisen yhteisymmärryksen ja kehityksen aikaansaaminen teemasta on ollut erittäin vaikeaa aiempien riitaisten ja epäonnistuneiden kansainvälisten prosessien jälkeen. Neuvottelu ympäristö on edelleen vaikea ja UNGP –prosessissa saavutettu eri osapuolia tyydyttänyt neuvotteluilmapiiri hauras. Ihmisoikeuskeskus rohkaisee Suomen valtiota jatkamaan prosessiin osallistumista rakentavassa hengessä. Oletettavasti neuvottelut tulevat kestämaan pitkään, eikä takeita lopputuloksesta ole. Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että hallitus etenee UNGP:n kansallisen toimeenpanon, ja toimeenpanosuunnitelman uudistamisen osalta nyt puheena olevista sopimusneuvotteluista riippumatta. Suomen valtion, kuten myös suomalaisten yritysten, esimerkillinen toiminta yritysten ihmisoikeusvastuukysymyksissä on rakentavan vuoropuhelun ohella tärkein panoksemme ihmisoikeuksien kunnioituksen turvaamiseksi yritystoiminnassa.

Ihmisoikeuskeskus yhtyy myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden sopimusneuvottelujen alussa ilmaisemaan, edelleen ajankohtaiseen, yhteiseen näkemykseen<sup>2</sup>, jonka mukaan (kohdat lyhennetty alkuperäisestä lausunnosta, jonka viitetiedot alaviitteessä):

- sopimuksella tulee olla käytännön merkitystä ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja toteuttamiseksi
- sopimuksen tulee rakentua UNGP:lle ja täydentää nykyisiä kansainvälisiä, alueellisia ja kansallisia toimia UNGP:n toimeenpanossa
- sopimuksen laadinnan tulee kulkea rinnakkain UNGP:n integroimisessa kansainvälisiin sopimuksiin ja asiakirjoihin
- sopimuksen tulisi kattaa myös yksin kansallisissa konteksteissa toimivat yritykset (ei ainoastaan kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavat yritykset)
- sopimusneuvottelujen tulee olla läpinäkyviä, inklusiivisia ja osallistavia kaikille sidosryhmille.

#### Yksityiskohtaiset kommentit sopimusluonnoksesta

##### 1. Keitä ja mitä toimintaa sopimus koskee?

Sopimusluonnoksen otsikko perustuu työryhmän toimeksiantoon.<sup>3</sup> Otsikko ”legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises” paljastaa sopimusneuvotteluihin sisältyvän ja sopimusluonnoksesta heijastuvan perustavaa laatua olevan ongelman: kansainvälinen oikeus

<sup>2</sup> ICC Statement to the Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Right. 1st Session, 6 to 10 July 2015, Palais des Nations, Geneva. Linkki:

<https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Pages/Home.aspx>

<sup>3</sup> YK:n ihmisoikeusneuvoston päätöslauselma 26/9. A/HRC/26/9.

säätölee perinteisesti valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Vaikka sopimusluonnoksessa ei näy neuvottelujen alkuvaiheessa esillä olleita suoria velvoitteita yrityksille, vaikuttavat etenkin artiklassa 9 luetellut huolellisuusvelvoitteen (due diligence) osa-alueet yksityiskohtaisuudessaan suoraan yrityksille suunnatuilta.

Toisaalta, siinä missä UNGP koskee kaikkia yrityksiä (all businesses), koskisi nyt neuvoteltava sopimus vain kansainvälisiä liiketoimintoja (business activities of a transnational character). Tämä artiklassa 3 esitetty ja artiklan 4.2 kohdassa avattu ratkaisu jättäisi ilmeisesti kansallisvaltion rajojen sisällä toimivien yritysten toiminnan kokonaan sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle, huolimatta siitä, kuinka vakavia ihmisoikeusloukkauksia toimintaan liittyisi. Esimerkiksi kaivostoiminnassa on merkittäviä kansallisia toimijoita, ja todettuja erittäin vakavia ja laajoja ihmisoikeusvaikutuksia.

Epäselvää on myös, mikä osa yrityksen toimintaa voisi tulla tarkasteluun: jos vaikkapa emoyhtiön kotimaan toiminta tukee sen tytäryhtiön vientitoimintaa, voitaisiinko emoyhtiön toimintaa arvioida sopimuksen valossa? Määritelmä näyttäisi jättävän myös valtio-omisteiset yhtiöt soveltamisalan ulkopuolelle silloin kun ne eivät ole yksinomaan voittoa tuottavia (for-profit).

Kansainvälisten liiketoimintojen –käsite olisi kansainvälisoikeudellisesti uusi ja sen käyttöönottoa tulisi vielä vakavasti harkita. Joka tapauksessa se vaatisi tarkempaa täsmentämistä. Perustellumpaa olisi soveltamisalan yhdenmukaistaminen UNGP:n kanssa koskemaan kaikkia yrityksiä – ja kaikkea niiden toimintaa, UNGP:n tulkinnan mukaisesti.

## 2. Mitkä ihmisoikeudet ovat kyseessä?

Sopimusluonnoksen artiklassa 3 viitataan kaikkiin kansainvälisiin ihmisoikeuksiin. Vakiintuneempi ilmaisu olisi kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet (internationally recognized human rights), joskin tämäkin määritelmä jättää tilaa erilaisille tulkinnoille, kuten kansainvälistä rikostuomioistuinta koskevan perussäännön vastaavan artiklan 21(3) tulkintakiistat osoittavat. Kohta herättää kysymyksen niiden YK:n ihmisoikeussopimusten sovellettavuudesta, johon valtio ei ole sitoutunut. Ei ole ajateltavissa, että valtiot sitoutuisivat ratifioimattomiin sopimukseen tämän sopimuksen kautta. Sopimuskohdan huolellinen käsittely ja täsmentäminen on sikälikin tärkeää, että laaja (yli 200 kansainvälistä, alueellista ja kansallista järjestöä tms.) sopimusprosessiin vaikuttavien kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä ajaa poikkeuksellisen laajaa ihmisoikeussopimusten listausta.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Kts. esim. Treaty Text Proposal, Global Campaign to Reclaim Peoples Sovereignty, Dismantle Corporate Power and Stop Impunity, October 2017 Edition, page 7, paragraph 3 in the Preamble. Kampanjaan eivät ole liittyneet kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt kuten Amnesty International, International Federation for Human Rights (FIDH) tai Human Rights Watch, jotka ovat antaneet prosessiin omat lausuntonsa.

3. Onko huolellisuusvelvoitteessa (due diligence) olennaista prosessi vai lopputulos?

Siinä missä UNGP painottaa huolellisuusvelvoitetta prosessina (yritysten vastuu pyrkiä huolellisesti arvioimaan toimintansa ihmisoikeusvaikutuksia, vähentää epätoivottuja vaikutuksia, suunnitella ja toteuttaa korjaavia toimenpiteitä sekä raportoida ihmisoikeusvastuuseen liittyvistä toimenpiteistä) asettaa nyt käsillä oleva sopimusluonnos tämän huolellisuusvelvoitteen lopputulokset keskiöön. Artiklan 9 kohdassa 2 jätetään huolellisuusvelvoitteiden lista myös avoimeksi, mikä voi vaikeuttaa sopimuksen tulkintaa.

Saman artiklan 4. kohdassa säädetään huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnin seurauksista suoraan sopimukseen viitaten. Tällä viitattaneen ennen kaikkea seuraavassa artiklassa käsiteltyihin rikos- ja siviilioikeudellisiin vastuihin. Tässä kohtaa sopimusvaltioita edellytetään sekä rikosoikeudellisen että siviilioikeudellisen vastuun kansainvälisten liiketoimintojen yhteydessä tapahtuneisiin ihmisoikeusloukkauksiin riippumatta huolellisuusvelvoitteen UNGP:n mukaisesta toteuttamisesta.

Toisin sanoen kysymys kuuluu, voiko yritys joka on toiminut parhaiden käytäntöjen mukaisesti huolellisuusvelvoitteen osalta, mutta ei ole kyennyt estämään ihmisoikeusloukkausta esim. kolmannen osapuolen toiminnasta johtuen, joutua vastuuseen? Sopimusluonnoksen mukaan tämä näyttäisi olevan mahdollista. Vaikka on selvää, että huolellisuusvelvoitteen täyttämässä lopputulos on olennaisen tärkeä, on vastuunmäärittelyn kannalta yhtä lailla tärkeää tunnustaa asianmukaisen due diligence – prosessin rajallisuus. Sopimusluonnosta olisi syytä tältä osin yhdenmukaistaa UNGP:n kanssa.

4. Miten yritys kytkeytyy ihmisoikeusloukkaukseen?

Olisi suotavaa, että sopimusluonnoksessa (artikloissa 9 ja 10) pitäydettäisiin UNGP:ssä esiteltyyn yritysten osallisuus -käsitteeseen (corporate complicity) ihmisoikeusloukkausten yhteydessä. Osallisuudella on vakiintunut rikosoikeudellinen merkitys, toisin kuin nyt 9 artiklassa esitellyssä UNGP:stä poikkeavassa huolellisuusvelvoitteen käsitteessä tai 10 artiklan 1 kohdassa esitellyssä täysin avoimessa ihmisoikeusloukkauksen "toteuttamisessa" (violations of human rights undertaken...).

5. Miksi valtio saisi kaventaa soveltamisalaa?

Artiklaan 9 sisältyy epämääräinen kohta 5., jonka mukaan valtio voi valita tiettyjä pieniä ja keskisuuria hankkeita (understakings) sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle kohtuuttoman hallinnollisen vaivan välttämiseksi. On täysin epäselvää, millaisista hankkeista olisi kyse. Myös hankkeiden koon ymmärtäminen on mahdotonta määritteistä pieni ja keskisuuri. Globaalista liiketoiminnasta löytynee aina suurempia

vertauskohtia. Käytännössä kohtaa voitaisiin pyrkiä käyttämään sopimuksen tarkoituksen vesittämiseksi jotakuinkin mielivaltaisesti.

6. Mihin asti hankintaketjussa yrityksen vastuu ulottuisi?

Kysymys huolellisuusvelvoitteen toteuttamisesta nykyisissä pitkissä hankinta- ja toimitusketjuissa (esim. yksi älypuhelin voidaan koostaa 700 tavarantoimittajan komponenteista) on aihe, jota UNGP:n yhteydessä on mietitty pitkään, ja onkin yleisesti tunnustettu, että vastuu ulottumisessa täytyy käyttää tapauskohtaista harkintaa. Artiklan 10 kohta 6 ei tuo asiaan sen suurempaa täsmällisyyttä, joten sen soveltaminen jäisi tulevien tulkintojen varaan. Hankintaketjujen hallinta on kuitenkin aihe, jota sopimusneuvotteluissa ei voida ohittaa.

7. Kykenisivätkö sopijaosapuolet laadukkaaseen raportointiin ja sopimusvalvontaelin tehokkaaseen sopimusvalvontaan?

Maailmassa on arvioiden mukaan tällä hetkellä 70 000-80 000 kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavaa yritystä, joiden lisäksi sopimus kattaisi kenties sellaisia toimijoita, jotka eivät kuulu tuohon lukuun, mutta harjoittavat jossain tilanteessa kansainvälistä liiketoimintaa. Voidaankin kysyä, onko ehdotettu 18 ihmisen sopimusvalvontaelin millään tavalla riittävä toteuttamaan tehokasta sopimusvalvontaa, etenkin ottaen huomioon YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston rajalliset resurssit sopimusvalvontaelinten toiminnan tukemiseksi?

Lopuksi

Vaikka sopimusluonnokseen sisältyy muun muassa edellä mainittuja haasteita ja keskeneräisyyksiä, kannustaa Ihmisoikeuskeskus alussa mainitulla tavalla etsimään ratkaisuja ihmisoikeuksien turvaamiseksi myös yritystoiminnassa. Sopimusluonnokseen liittyvissä neuvotteluissa ja muissa keskusteluissa on jo tunnistettu monia tärkeitä näkökohtia ja löydetty myös joitain askeleita eteenpäin. UNGP:n yhteydessä toteutettu laaja valtioiden, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan osallistaminen prosessiin lisäsi merkittävällä tavalla osapuolten ymmärrystä aiheesta ja sai aikaan ihmisoikeuksien kannalta erittäin merkittäviä toimia lukuisten yritysten taholta. Tätä kehityssuuntaa on syytä vaalia kaikin mahdollisin tavoin.

Sirpa Rautio  
Johtaja

Kristiina Kouros  
Asiantuntija