

Väitöskirjatutkija, OTM Juho Salorannan asiantuntijalausunto yritysvastuudirektiivistä (U 35/2022 vp) ja erityisesti U- jatkokirjeestä UJ 50/2023 vp

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikkoasiassa. Valiokuntaa pyysi erityisesti näkemyksiäni U-jatkokirjeessä ongelmallisiksi todettuihin asioihin (ryhmäkänne ja todisteiden esittämisvelvollisuus). Lausun kunnioittavasti seuraavaa:

Lausunnon tiivistelmä:

- Yritysvastuudirektiivin täytäntöönpano ei edellytä U-kirjelmän mukaista tulkintaa kotimaisen ryhmäkannesääntelyn soveltamisalan laajentamisesta. Direktiivi antaa artiklan 22 soveltamiselle tarvittavan kansallisen liikkumavaran.
- Yritysvastuudirektiivin sääntelylogiikassa tuomioistuinprosessien käyttö on yleisesti viimesijaista. Oikeussuojaa tulee antaa ensi sijassa toisin keinoin.
- Yritysvastuudirektiivi linkittyy jo voimassa olevaan yritysvastuusääntelykokonaisuuteen, jossa korostuvat erityisesti EU:n kestävyysraportointidirektiivi ja taksonomia-asetus. Yritysvastuudirektiivi täsmentää sääntelyn keskiössä olevaa yritysten huolellisuusvelvoitetta. Yritysvastuudirektiivin hyväksyminen on siksi erittäin tärkeää EU:n sääntelykoherenssin varmistamiseksi.
- Ilman yritysvastuudirektiiviä yrityksiltä puuttuisi yhteinen harmonisoiva sääntelykehys huolellisuusvelvoitteen täytäntöönpanoon, mikä oikeudellisesti katsoen todennäköisesti johtaa sääntelyn pirstaloitumisen kansallisilla tasoilla. Näin ollen valtio antaa tilaa vastuuttomasti toimiville yrityksille ja heikentää vastuullisesti toimivien yritysten toimintamahdollisuuksia. EU:n yritysvastuudirektiivin hyväksymättä jättäminen heikentää sekä yritysten ihmisoikeusvastuun vahvistumista että yrityksille tärkeää oikeusvarmuutta.
- EU:n yritysvastuudirektiivi on erittäin tärkeä keino, jolla EU:n jäsenvaltiot toteuttavat niitä sitovaa kansainvälisen oikeuden velvoitetta varmistua siitä, että ihmisoikeuksia ei heikennetä ei-valtiollisten toimijoiden (non-state actors, tässä yritysten) toimesta. Yritysvastuudirektiivi liittyy siten laajempaan valtionvastuukysymykseen.

1 Sääntelyn taustaa

Oma väitöskirjatutkimukseni syntyi aikanaan tarpeesta ymmärtää ja oikaista väärinkäsityksiä tutkimuksen keinoin siitä, mitä uudenaikaisiksi oikeudenalaksikin tituleerattu yritysvastuuoikeus pitää sisällään. Vaikka yritysvastuusääntelyä on tullut paljon viime vuosina, yritysten ihmisoikeuksia ja ympäristöasioita koskevaan huolellisuusvelvoitteeseen perustuva EU:n yritysvastuudirektiivi (2022/0051 (COD)) on yksi merkittävimmistä yritysvastuun sääntelyinstrumenteista. Esitarkastusvaiheessa olevassa artikkeliväitöskirjassani¹ käsitellen tätä yritysten ihmisoikeusvastuuta koskevan huolellisuusvelvoitteen kehittämistä oikeussuojan näkökulmasta, joka liittyy yritysten aiheuttamien ihmisoikeusloukkausten haittojen korjaamiseen.

Yksi haastavimmista ja testaamattomista osioista yritysvastuussa ovat oikeussuojakysymykset. Oikeussuojakysymyksiä käsitellään näkyvästi YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevissa ohjaavissa periaatteissa (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, myöhemmin UNGP), jotka hyväksyttiin yksimielisesti YK:n ihmisoikeusneuvostossa vuonna 2011. Ohjaavat periaatteet ovat keskeisin kansainvälinen instrumentti, jossa täsmennetään valtioiden ja yritysten ihmisoikeusvastuita. Periaatteiden I-pilari kodifioi olemassa olevat kansainvälisen oikeuden määrittelemät valtioiden velvoitteet turvata aktiivisin toimin ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtioilla on ensisijainen vastuu varmistaa ihmisoikeuksien toteutuminen mm. sääntelyllä. UNGP:n II-pilari täsmentää erityisesti yritysten vastuuta kunnioittaa ihmisoikeuksia. Ohjaavien periaatteiden III-pilarissa käsitellään oikeussuojakeinoja, joita erityisesti valtioiden on järjestettävä. Osio sisältää olemassa olevia valtioiden kansainvälisen oikeuden velvoitteita riittävien ja tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen järjestämisestä. Eduskunnalla on lainsäätäjänä tässä keskeinen rooli.

UNGP on keskeinen valtioiden ja yritysten vastuita ihmisoikeuskysymyksissä kokoava ja ohjaava normatiivinen instrumentti, joka on myös EU:n yritysvastuulain taustalla, ja valtiot ovat laajasti sitä kansallisesti toimeenpanneet. Ensimmäisen kerran Suomi teki tämän vuonna 2014.² UNGP:n oikeussuojaosion (III-pilari) mukaisesti *“valtion velvollisuutena on suojella yksilöitä yritysten suorittamilta ihmisoikeusloukkauksilta, minkä vuoksi valtioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta ne voivat varmistaa oikeudellisten, hallinnollisten,*

¹ Väitöskirjani käsittelee erilaisia ei-oikeudellisen oikeussuojamekanismeja, jotka voivat tarjota oikeussuojaa ennen tuomioistuinprosesseja. Näistä esimerkkeinä on Yritysvastuuvaltuutetun mandaatin pohdinta, yritysten valitusmekanismien hyödyntäminen, monisidosryhmäaloitteiden kehittäminen sekä sopimusten merkitys huolellisuusvelvoitteeseen kuuluvien korjaavien mekanismien kannalta. Kolme neljästä artikkelista ovat saatavilla SSRN:n tietokannasta:

https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=2765484 (Vierailtu 25.2.2024)

² Saatavilla: <https://globalnaps.org/country/finland/> (Vierailtu 25.2.2024)

lainsäädännöllisten tai muiden soveltuvien keinojen avulla, että tehokkaat korjaavat toimenpiteet ovat loukkauksista kärsineiden yksilöiden saatavilla, jos tällaisia loukkauksia tapahtuu valtioiden alueella ja/tai lainkäyttöalueella”.³

EU:n yritys vastuudirektiivillä on selkeät yhtymäkohdat muihin keskeisiin yritys vastuusääntelykokonaisuuksiin. EU:n kestävyysraportointidirektiivi (Corporate Sustainability Reporting Directive, EU 2022/2464), joka koskee suuria yrityksiä vuoden 2024 alusta alkaen, velvoittaa yrityksiä raportoimaan myös huolellisuusvelvoiteprosesseista. Vastaavasti EU:n taksonomia-asetuksessa ((EU) 2020/852) rahoituksen saaminen paremmilla ehdoilla edellyttää yrityksiltä kestävyyskriteereihin liittyviä huolellisuusvelvoiteprosesseja. Jotta yritys voisi saavuttaa huolellisuusvelvoitteen mukaisia kestävyysseikkojen tunnistamis-, ehkäisy- lieventämis- ja korjaamistoimenpiteitä, yritys tarvitsee yhteistyötä. Yhteistyötä edistetään tällä yrityksiä oikeudellisesti sitovalla standardilla, jonka Yritys vastuudirektiivi tarjoaa. Ilman direktiiviä arvioin olevan miltei mahdotonta aktivoida kriittistä massaa yrityksiä, jotta yhteistyö globaaleissa arvoketjuissa voisi johtaa tavoiteltaviin lopputuloksiin. Esimerkiksi arvoketjujen ihmisoikeushaittojen ehkäiseminen, scope 3 -päästöjen vähentäminen tai ilmastomuutoksen hillitsemiseksi tarvittavan 1,5 celsius-asteen tavoite tuskin lienevät toteuttamiskelpoisia ilman yhteistä toimintakenttää (level-playing field) luovaa yritys vastuusääntelyä.

Mitä tulee kansalaisjärjestöjen ym. tahojen mahdollisuuteen saada valtuutus edustaa ihmisoikeusloukkausten uhreja, yritys vastuudirektiivin legitimiteetin turvaamiseksi oikeussuojaa tarjoavien mekanismien tulee olla tehokkaita. Tämän osalta UNGP:n kohta 31 korostaa tehokkuuskriteereitä⁴, joihin kuuluu oikeudenmukaisuusvaatimus: oikeussuojamekanismien *“on pyrittävä varmistamaan, että loukatut osapuolet voivat saada kohtuullisesti tarvittavia tietoja, neuvontapalveluja ja asiantuntemusta, jotta he voivat tehdä valituksen oikeudenmukaiselta, tiedostavalta ja kunnialliselta pohjalta”*. Tätä täydennetään kommentaariosuudessa seuraavasti: *“Yritysten ja kyseessä olevien asianosaisten välisissä valituksissa tai riita-asioissa asianosaisten saatavilla on usein paljon vähemmän tietoja ja asiantuntemusta, eikä asianosaisilla ole usein taloudellisia varoja tietojen tai asiantuntemuksen hankkimiseksi. Jos tätä epätasapainoa ei korjata, se voi vaikeuttaa oikeudenmukaisen käsittelyn toteutumista ja heikentää luottamusta oikeudenmukaiseen käsittelyyn sekä vaikeuttaa kestävien ratkaisujen saavuttamista.”⁵*

³ UNGP on saatavilla suomeksi TEM:n sivuilta:

https://tem.fi/documents/1410877/2870803/Yrityksi%C3%A4+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf/ba12d115-4b4d-47e8-a94c-af07956a032a/Yrityksi%C3%A4+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf?t=1465553647000 s. 19. (Vierailtu 25.2.2024)

⁴ Ibid. s. 23–24.

⁵ Ibid. s. 24.

Tähän viittaava *equality of arms* -periaate on hyvin tyypillinen osa myös suomalaista prosessioikeudellista traditiota. Lausuntoa varten kommentoimiani asiakohtia on oleellista tulkita nämä sääntelyn taustapremissit huomioiden.

Koska Yritysvastuudirektiivin huolellisuusvelvoite velvoittaa ja vastuuttaa yritystä sen vaikutusmahdollisuuksien rajoissa ('obligation of means'), tämä tarkoittaa, että yritys ei joudu vahingonkorvausvastuuseen tilanteissa, joissa ei ole syy-seuraus-suhdetta (causing, contributing, linked). Toisin sanoen, yritysten vahingonkorvausvastuu ei ulotu koko arvoketjuun, vaikkakin yritysten tulee pyrkiä toiminnastaan välittömästi ja välillisesti seuraavien negatiivisten ulkoishaittojen minimointiin (do no harm). Tämä on osaltaan todettu myös Valtioneuvoston U-kirjelmässä siviilioikeudellisen vastuun rajoittumisena *“vahinkoon, jonka sääntelyn kohteena oleva yritys yksin tai yhdessä toisen tahon kanssa on aiheuttanut.”*

Vahingonkorvausoikeudellisen vastuun rajoittuminen syy-seuraus-suhteeseen rajoittaa merkittävässä mahdollisuuksia vahingonkorvauksiin mahdollisissa laajemmissa siviilioikeudellisissa kanteissa. Yritysten ottaessaan käyttöön yritysvastuudirektiivin mukaisen huolellisuusvelvoiteprosessin, mikä tapahtuu yrityksen “mahdollisuuksien rajoissa”, en näe oikeudellisesti perusteltuna näkemystä siitä, että “ryhmäkanteiden kustannukset tuomioistuimille nousevat hyvinkin korkeiksi ja niillä on tuomioistuimille merkittäviä resurssivaikutuksia”. Tätä osaltaan tukee tutkijatohtori Jaakko Markuksen näkemys siitä, että “oikeustieteen vallitseva kanta kuitenkin on, että nykyistä laaja-alaisempi ryhmäkanne ei Suomen olosuhteissa merkitsisi uhkaa lainkuuliaisille yrityksille”.⁶ Vaikka mahdollisuus laajempiin oikeusjuttuihin ei ole poissuljettu, korostan tässä kuitenkin, että 22 artiklan mukainen kompromissiteksti ei muistuta ryhmäkannesääntelyä eikä sen sitä tarvitse ollakaan. Avaan näitä pohdintojani artiklan 22 tulkinnasta seuraavaksi.

2 U-kirjelmän ryhmäkanne-diskurssista

U-kirjelmän perusteella Suomen kannalta oleelliseksi ongelmakohtaksi Yritysvastuudirektiivissä on noussut kompromissitekstin 22(2) kohdan (d) muotoilu, jonka mukaisesti: *“Member States shall provide for the reasonable conditions under which any alleged injured party may authorise a trade union, non-governmental human rights or environmental organisation or other non-governmental organisation, and, according to national law, national human rights’ institutions, based in a Member State to bring actions to enforce victim’s rights in its own capacity, without prejudice to national rules of civil procedure.”*

⁶ Ks. Antti Jokela, Oikeudenkäynnin asianosaiset ja valmistelu. Alma Talent 2024, s. 318–320.

Valtioneuvosto on U-kirjelmässään tehnyt päätelmän artiklan 22(2) kohdan (d) sanamuodoista *“authorise”, “bring actions” ja “in its own capacity”*, jonka mukaisesti direktiivi edellyttäisi, että *“laissa säädettäisiin järjestön oikeudesta nostaa edustaja- tai ryhmäkanne direktiivin mukaisen ihmisoikeusloukkauksen uhrien puolesta.”* Tästä johtuen U-kirjelmässä päädytään johtopäätökseen, mikä edellyttää *“ryhmäkanteen laajentamista muihin kuin kuluttaja-asioihin ja yli sen, mitä EU:n edustajakannedirektiivi 2020/1828 edellyttää”*. Tämä nähdään varsin yksioikoisesti, että muotoilut ovat *“kansallisen oikeusjärjestelmän kannalta hyvin ongelmallisia”*, koska ne *“tarkoittavat ryhmäkanteen laajentamista muihin kuin kuluttaja-asioihin”*. Kunnioittavasti esitän seuraavia huomioita kyseisiin päätelmiin.

Kyseisen kompromissitekstin artiklan 22(1) kohdan mukaisesti: *“a company can be held liable for a damage caused to a natural or legal person”*. Tämä muotoilu toimii osaltaan vastuunrajoituksena, sillä se poissulkee vahingonkorvausvastuun laajempiin kollektiivisiin oikeuksiin (ryhmät) ja laajoihin ympäristötuhoihin. Vahingonkorvauskanne lähtee siten yksittäisen uhrin tasolta, kuten kompromissitekstin artikla 22(2) kohta (d) kuvaakin: Uhrin tulee erikseen valtuuttaa (authorise) taho, joka voisi ajaa kannetta uhrin sijaan. Tekstissä ei ole viitteitä juttujen *“niputtamisesta”*, joka viittaisi tyypillisesti ryhmäkanteeseen. Tekstiä lukemalla näyttääkin siltä, että kyseessä on direktiivin johdanto-osan kappaleen 58(c) tarkentamin rajauksin tietyille tahoille annettavasta asiavaltuudesta nostaa kanne uhrin oikeuksien valvomiseksi.

Ryhmäkanteille tyypillisistä *“opt-in” ja “opt-out”* -menettelyistä ei ole kompromissitekstissä mainintaa. Edustajakannedirektiivin muotoilut ryhmäkanteista eivät myöskään vastaa artiklan 22 sanamuotoja. Ryhmäkannepohdintojen suhteen viitataan tutkijatohtorin Jaakko Markuksen aikaisempaan lausuntoon, jossa hän toteaa artiklan 22 muotoilujen kaltaisia järjestelyjä on sinällään jo sisällytetty työoikeudellisissa riita-asioissa Suomessa eikä direktiivi siis juuri muuttaisi nykyistä oikeustilaa tältä osin.⁷ Näkisin tämän suhteen samalla tavalla niin, että direktiivin 22 tekstin mukaisen sääntelyn yhteensovittaminen Suomen oikeusjärjestelmään ei olisi ongelmallista.

Omassa yritysten ihmisoikeuksia koskevaa huolellisuusvelvoitetta ja oikeussuojaa koskevassa väitöskirjassani en ole käsitellyt ryhmäkannetta oleellisena sääntelyinstrumenttina oikeussuojan saamisen kannalta. Tutkimukseni mukaan sekä yrityksen ihmisoikeuksia koskevan huolellisuusvelvoitteen mukaisten korjaavien mekanismien ja oikeussuojan tulee olla saatavilla mahdollisimman varhaisessa

⁷ Jaakko Markus: Lausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle asiassa U 35/2022 vp, jatkokirje UJ 50/2023 vp. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-5064.pdf> (Vierailtu 25.2.2024) s. 4.

vaiheessa, jotta yritysvastuudirektiivi voisi toimia käytännössä. Väitöskirja-artikkeleihin viitaten keinoja parantaa oikeussuojaa on useita eikä massalitigaation mahdollistavien sääntelyinstrumenttien olemassaolo ole niiden kannalta oleellista.⁸

Näkemykseni mukaan U-kirjelmän päätelmien mukainen tarve 22(2) kohdan (d) mukaisen menettelyn säätämistarpeesta ryhmäkannelakia muuttamalla ei ole tarpeen. Tässä tulee myös ottaa huomioon kompromissitekstin kirjaus, jossa direktiivin artiklan 22(2) (d) sanamuoto "*without prejudice to national rules of civil procedure*" antaa kansalliselle lainsäätäjälle runsaasti harkintavaltaa prosessioikeudellisten vaihtoehtojen valinnan suhteen.

Lopuksi palaan vielä takaisin UNGP:n kansainvälisoikeudellisiin ihmisoikeussopimuksiin pohjautuvaan sääntelykontekstiin ja oikeussuojan saamisen tehokkuuteen (equality of arms -periaate). Sääntelykonteksti huomioiden globaaleihin arvoketjuihin liittyvät ihmisoikeusloukkausten uhrit eivät todennäköisesti itse omaa sellaisia resursseja, joilla he voisivat edes teoreettisesti ajaa menestyksekkäästi vahingonkorvauskannetta ylikansallisissa oikeudenkäynneissä. Uhrien asioiden ajaminen heidän puolestaan on siten *de facto* varsin tarpeellista. Näen olevan täysin perusteltua säätää joustavasti erikseen järjestöjen asiavaltuudesta artiklan 22 täytäntöönpanon kannalta, kuten tutkijatohtori Jaakko Markus myös toteaa.

3 Todisteiden esittämisvelvollisuus

Direktiivissä asetettu velvoite esittää todisteita on rajoitettu monilla tavoilla, ja tuomioistuimella on laaja harkintavalta päättää, missä määrin vaadittujen todisteiden paljastaminen on rajoitettava vain tarpeelliseen ja oikeasuhteiseen laajuuteen, kun on kyse mahdollisista vahingonkorvausvaatimuksista. Kyseessä on tarkkarajainen menettely, joka edistää direktiivin päämäärien toteutumista. Todisteiden esittämisvelvollisuuden oikeudellisena perusteluna näkisin em. equality of arms -periaatteen, jonka soveltaminen on tarpeellista direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotettu ratkaisu poikkeaa selvästi aikaisemmissa vaiheissa esiin nostetusta käännetyn näyttötaakan vaatimuksesta. Kompromissitekstin tarjoama sääntelyratkaisu on mielestäni tyydyttävä ratkaisu, jolla yritetään huomioida heikomman prosessiosapuolen intressit.

⁸ Ks. alaviite 1.

4 Johtopäätökset

Arvioni perusteella en näe oikeudellisesti perusteltua seikkaa siihen, että U-kirjelmässä esitetyt ryhmäkanne- ja todisteiden esittämisvelvollisuus -argumentit muodostavat tarvetta muuttaa kompromissitekstiä. Suomen tulisi kantansa mukaisesti kannattaa yritys vastuudirektiiviä, kun U-kirjelmässä ongelmallisesta artiklan 22(2) d-kohdasta voidaan hyvinkin oikeudellisesti perustellusti päätyä lopputulokseen, jossa säädetään erikseen järjestöjen asiavaltuudesta. Analyysini perusteella en näe, että Suomi voisi kokonaisuutena arvioiden tulla sille kannalla, että näillä perusteilla direktiivi olisi Suomen oikeusjärjestelmällä mitenkään vieras tai mahdoton toteuttaa.

Tutkijatohtori Jaakko Markuksen kantaan yhtyen näen, että artiklan 22(2) kohdan (d) mukainen säännös voitaisiin hyvinkin toteuttaa oikeudenkäymiskaaren muutoksella tai aineellisen erityislain säännöksellä. Sen sijaan ryhmäkannelain laajentaminen tarkoittaisi laajempia sääntelytekniisiä pohdintoja.

Valtionvastuuvaatimusten näkökulmasta Suomen(kin) velvollisuutena on erityisesti lainsäädännöllisin toimin varmistaa ihmisoikeuksien toteutuminen myös ei-valtiollisten toimijoiden, tässä yritysten, toiminnassa. Yritysvastuudirektiivin toteuttamisessa on kyse juuri valtionvastuun toteuttamisesta, minkä vuoksi Suomen tulisi tukea tämän erittäin tärkeän EU-direktiivin hyväksymistä.

Kokonaisuutena direktiivi on osa laajempaa EU:n yritys vastuusääntelyn normatiivista kokonaisuutta ja direktiivin puuttuminen olisi haitallista yritysten oikeusvarmuuden ja lainsäädännön harmonisoinnin ja sääntelykoherenssin kannalta. Kokonaisharkinnan kannalta on mielestäni keskeistä nähdä juuri tämä laajempi normatiivinen EU:n sääntelykokonaisuus. Olen vakuuttunut, että Suomi pystyy kansallisesti varsin joustavasti täytäntöön panemaan direktiivin 22 artiklan asiavaltuutta koskevalla erityissäännöksellä.

Kangasalla 26.2.2024

Juho Saloranta