



Euroopa Majandus- ja
Sotsiaalkomitee

INT/911
Kohustuslik hoolsuskohustus

ARVAMUSE EELNÕU

Ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon

„Kohustuslik hoolsuskohustus“
(ettevalmistav arvamus)

Raportöör: **Thomas Wagnsonner**
Raportöör: **Emmanuelle Butaud-Stubbs**

Kontakt
Administraator
Dokumendi kuupäev

int@eesc.europa.eu
Claudia Drewes-Wran
08/09/2020

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlamendi kiri, DD/MM/YYYY
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	04/09/2020
Vastuvõtmine täiskogus	DD/MM/YYYY
Täiskogu istungjärk nr	...
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	.../.../...

1. Järeldused ja soovitused

- 1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kinnitab, et Euroopa Komisjonil on aeg tegutseda ja esitada liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile kohustuslikku hoolsuskohustust käsitlev õigusakti ettepanek, milles tunnustatakse kehtivatele standarditele põhinevat vastutust ning luuakse Euroopa ettevõtetele selge ja turvaline õigusraamistik.
- 1.2 Inimõigustealasest hoolsuskohustusest on saanud siseturu küsimus: olukorras, kus eri liikmesriigid kohaldavad ettevõtete käitumise suhtes erinevaid õiguslikke sanktsioone, ei ole killustunud ja osaliselt valdkondlik seadusandlik algatus ELi tasandil piisav.
- 1.3 Seadusandliku algatuse (direktiiv või määrus, kumbki vastavalt oma eeliste ja puudustega) sisuline kohaldamisala peaks tagama inim- ja keskkonnaõiguste määratluse laia ulatuse, hõlmates ka töötajate ja ametiühingute õigused, ning tagama inimõiguste vallas asetleidvate uute suundumuste arvesse võtmise.
- 1.4 Hoolsuskohustus peaks eelkõige hõlmama keskkonnamõjusid. Neid tuleks pidada väga oluliseks kestliku ärikäitumise seisukohalt ning need peaksid olema üleilmsetes väärtusahelates kõrgel kohal.
- 1.5 Seadusandlik algatus peaks valdkonnaüleselt hõlmama kõiki ettevõtteid, sisaldades proportsionaalseid nõudeid ELis asutatud või tegutsevatele VKEdele, et vältida ebaausat konkurentsi ja ebavõrdseid tingimusi, ning avalikku sektorit. Algatuses tuleks nõuda, et ettevõtted järgiksid vastutustundliku ärikäitumise kõrgeid standardeid, kuid samal ajal tuleks selles ette näha asjakohased meetmed kooskõlas inimõiguste rikkumise vastava ohuga.
- 1.6 Kohustuslik inimõigustealane hoolsuskohustus peaks hõlmama järgmisi aspekte:
 - sidus hoolsuskohustuse raamistik, mis põhineb olemasolevatel vahenditel, mida kohaldatakse siseturul tegutsevate ettevõtete, sealhulgas kolmandate riikide ettevõtete suhtes, kes müüvad märkimisväärses mahus kaupu ja teenuseid;
 - vastutus, mille tulemuseks on tõhusad õiguskaitsevahendid väärkäitumise ohvritele. Juhtudeks, kus ettevõtete tegevusega, k.a nende tarne- ja alltöövõtuahelates, rikutakse inimõigusi või sotsiaalseid ja keskkonnastandardeid või sellega kaasneb kahjulik mõju, tuleb kasutusele võtta spetsiaalne vastutusraamistik, sh kriminaalvastutus.
- 1.7 Õiguskindlusetuse vältimiseks tuleb seadusandlikus algatuses väga selgelt sedastada, milliseid üksikmeetmeid peavad ettevõtted võtma kogu hoolsuskohustuse protsessi vältel, et hinnata inimõigustega seotud riske kooskõlas ELi muude siduvate õigusaktidega, sealhulgas muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi tõenäoliselt kohandatava läbivaatamisega:
 - selgelt määratletud riskianalüüs (ettevõtete tegevusega inimõigustele või keskkonnale kaasneva (võimaliku) kahjuliku mõju kindlakstegemine ja hindamine), sealhulgas varajase hoiatamise mehhanism;
 - järeelmeetmed (ettevõttesiseste kohustuste määratlemine, kahjuliku mõju lõpetamine ja ennetamine);

- hargmaistele ettevõtetele mõeldud OECD suuniste ja ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtete alusel võetud meetmete tulemuslikkuse jälgimine;
 - teabevahetus (asjakohane aruandlus ettevõtete tegevuse (võimaliku) kahjuliku mõju käsitlemise kohta), võttes arvesse õiguspärast ärisaladust;
 - ettevõttes esindatud ametiühinguorganisatsioonide kaasamine vastavalt sotsiaaldialoogi suhtes kohaldatavale riiklikule raamistikule.
- 1.8 Ohvritel, kelle õigusi on rikutud, ja nende esindajatel, nagu ametiühingud ja inimõiguste kaitsjad, peab olema juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele kahjuliku mõju vastu, mida nad on kannatanud.
- 1.9 Ettevõtlusega seotud inimõiguste rikkumiste ohvritele ja nende esindajatele, sealhulgas ametiühingud ja inimõiguste kaitsjad, tuleb inimõigusena tagada juurdepääs õiglastele kohtumenetlustele, kohtutele ja ametiasutustele. Kui on ebaselge, kas potentsiaalselt vastutab ematettevõtte või üks selle tütarettevõtetest või tarnijatest, kellel on ettevõttega väljakujunenud ärisuhted, peaks õiglase kohtumenetluse rakendamise pädevus olema ühes kohtu asukohas (ühel foorumil). Sellest tulenevalt tuleks muuta Brüsseli I määrust, et võimaldada inimõiguste rikkumise korral kohtumenetlus läbi viia Euroopas.
- 1.10 Kohustusliku hoolsuskohustuse raamistik tuleks luua kokkulepitud standardiga, mida jõustatakse proportsionaalsete, tõhusate ja hoiatavate karistustega, samas kui vastutus peaks põhinema selgelt määratletud inimõiguste kogumi rikkumisel. Nagu kõigi vastutuskordade puhul, tuleb ka süüülise käitumise või ärahoidmata jätmise ja teatava kahju vahel välja tuua selge põhjuslik seos. Üsna ebatüüpiliste põhjuslike juhtumite korral seega riskiseos puudub.
- 1.11 Prantsusmaa hoolsuskohustuse õigusaktidest saadud õppetundidele tuginedes tuleb siduvas seadusandlikus algatuses tagada järgmised kvaliteedistandardid, et Euroopa ettevõtted saaksid seda rolli täita:
- selged määratlused ja arusaadav keelekasutus;
 - õiguskindluse ja rakendatavuse tagamine eelkõige seoses kohaldatava õigusega ja proportsionaalsed aruandlusnõuded, võttes arvesse õiguspärast ärisaladust.
- 1.12 Üleilmsete tarneahelate haldamiseks tuleks soodustada kõikide andmete jälgimist võimaldavate uuenduslike infotehnoloogiate (nt ploki ahel) arendamist, et minimeerida halduskoormust ja kulusid ning vältida kattuvust. Need tagavad turvalisuse ja jälgitavuse.

2. Põhielemendid ja taust

- 2.1 Euroopa Parlament on palunud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel koostada arvamuse ELi tasandi seadusandliku algatuse kohta, mis puudutab ettevõtte hoolsuskohustust ja vastutust. Seepärast käsitleb komitee ettepanekuid kõnealuse seadusandliku akti võimaliku sisu ja määratluste kohta, võttes aluseks komitee töö hoolsuskohustuse ning äritegevuse ja inimõiguste teemal ning liikmete teadmised ja kogemused, eelkõige ambitsioonikate õigusaktidega riikides.

- 2.2 Komitee on aktiivselt tegelenud hoolsuskohustuse küsimustega üleilmsetes väärtusahelates¹. Üleilmsetes väärtusahelates esineb endiselt inimõiguste², sealhulgas töötajate õiguste³ ja keskkonnaõiguste rikkumisi, kuigi paljudel juhtudel oleks sellist mõju võimalik ära hoida hoolsuskohustusega ning riikide ja nende haldusasutuste poolse rahvusvaheliste kohustuste järgimisega, iseäranis töötajate õiguste ja inimõiguste valdkonnas. Selliste rikkumiste ohvritel puuduvad sageli õiguskaitsevahendid oma õiguste eest seismiseks.
- 2.3 Välja on töötatud mitmed vabatahtlikud raamistikud, et võimaldada ettevõtetel rakendada inimõigustealast hoolsuskohustust oma äritegevuses. See toimub tavaliselt ettevõtja sotsiaalse vastutuse strateegiate vormis.
- 2.4 Nende vahendite seas on väga mõjukad ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtted, ÜRO üleilmne kokkulepe (*Global Compact*), ISO 26000 sotsiaalse vastutuse kohta ning OECD väljatöötatud suunised (OECD suunised hargmaistele ettevõtetele). Neis soovitatakse muu hulgas, et üleilmsete väärtusahelate raames äripartneritega sõlmitavad lepingud tuleks koostada viisil, et nende struktuur teeniks inimõiguste kaitse huve. Sellised vabatahtlikud vahendid näitavad, et üleilmses väärtusahelas on võimalik riske juhtida ja inimõiguste rikkumisi käsitlevaid standardeid rakendada. Nende põhjal on võimalik välja töötada täiendavaid, vajadusel kohustuslikke meetmeid.
- 2.5 Vabatahtlike meetmetega ei ole alati suudetud ära hoida põhiõiguste raskeid rikkumisi ega tagada ettevõtetele õiguskindlust riikideülestes ärisuhetes. See toob kaasa meetmete rägastiku, mis ei taga õiguskindlust ega õiguslikku prognoositavust.
- 2.6 Olukorra lahendamiseks on teatud ELi liikmesriigid võtnud vastu õigusaktid, millega suurendatakse ettevõtete vastutust ja luuakse inimõigustealase hoolsuskohustuse jaoks kindlamad raamistikud, mis võib pakkuda väärtuslikke kogemusi. Sarnaseid õigusakte kaalutakse praegu erinevates Euroopa riikides. Ühendkuningriik võttis oma tänapäevase orjuse seaduses (*Modern Slavery Act*) vastu tarneahelate läbipaistvuse klausli. Madalmaad võtsid vastu seaduse lapstööjõuga seotud hoolsuskohustuse kohta, et võidelda lapstööjõu kasutamise vastu ettevõtetes, mis on asutatud Madalmaades ja pakuvad kaupu ja teenuseid Madalmaade turul.
- 2.7 ELi tasandil on olemas inimõigustealast hoolsuskohustust puudutavad õigusaktid. Näiteks on inimõigustealast hoolsuskohustust tugevdatud ELi konfliktimineraalide määruses, muud kui finantsaruandlust käsitlevas direktiivis ja puidumääruses. Inimõiguste rikkumisi üleilmses väärtusahelas menetletakse kaudselt haldus-, tsiviil- või kriminaalõiguse kaudu. Need tõstatavad küsimusi seoses rahvusvahelise eraõiguse, rahvusvahelise menetlusõiguse ja rahvusvahelise (ettevõtteid puudutava) kriminaalõigusega, mida on ELis teataval määral ühtlustatud (nt Brüsseli I ja Rooma II määrus).

¹ [ELT C 303, 19.8.2016, lk 17](#); [ELT C 97, 24.3.2020, lk 9](#) ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Jätkusuutlikud tarneahelad ja inimväärne töö rahvusvahelises kaubanduses“ (veel vastu võtmata).

² Nagu on sedastatud rahvusvahelises inimõiguste koodeksis, 9 peamises inimõigustega seotud dokumendis ning Euroopa ja ELi kontekstis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis, Euroopa sotsiaalhartas ja ELi põhiõiguste hartas.

³ Nagu on sedastatud tööõiguse põhireeglites ning iseäranis Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) kolmepoolses deklaratsioonis rahvusvaheliste ettevõtete ja sotsiaalpoliitika põhimõtete kohta.

- 2.8 Jõupingutusi on tehtud ka rahvusvahelisel tasandil. Genfis ÜRO Inimõiguste Nõukogus tegutsev töörühm on pidanud läbirääkimisi äritegevust ja inimõigusi käsitleva õiguslikult siduva vahendi (ÜRO leping) üle, mille kohta komitee koostas arvamuse⁴, milles ta nõustus Euroopa Parlamendiga⁵ sellise lepingu vajaliku sisu osas:
- alus peaks olema ÜRO juhtpõhimõtete raamistik;
 - kohustuslike hoolsuskohustuste määratlus rahvusvahelistele ettevõtetele ja muudele ettevõtetele, kaasa arvatud nende tütarettevõtted;
 - riikide territooriumiväliste inimõigustealaste kohustuste tunnistamine ja asjakohaste reguleerivate meetmete vastuvõtmine;
 - ettevõtjate kriminaalvastutuse tunnistamine;
 - riikidevahelised koordineerimis- ja koostöömehhanismid piiriüleste juhtumite uurimiseks, menetlemiseks ja nende kohta tehtud otsuste täitmise tagamiseks ning
 - rahvusvaheliste kohtulike ja kohtuväliste järelevalve- ja jõustamismehhanismide loomine.
- 2.9 Euroopa institutsioonid ja ametid, sealhulgas Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA)⁶ ja Euroopa Parlament, on avaldanud mitmeid uuringuid inimõigustealase hoolsuskohustuse eri aspektide kohta.
- 2.10 Hiljuti esitati õigusküsimuste peadirektoraadi tellitud uuringus⁷ analüüs hoolsuskohustuse nõuete kohta tarneahela eri etappides. Uuringus küsitleti sidusrühmi, kirjeldati õigusraamistikku, hinnati erinevaid poliitikavalikuid ja näidati vajadust töötada välja põhjalikud ja siduvad inimõigustealase hoolsuskohustuse meetmed.
- 2.11 Enamik üle 600 uuringule vastanust märkis, et kohustuslik hoolsuskohustus õigusliku standardina võib tuua ettevõtetele potentsiaalset kasu seoses ühtlustamise, õiguskindluse, võrdsete võimaluste ja võimendava mõju suurenemisega nende ärisuhetes kogu tarneahela ulatuses tänu vaidlustamatule standardile. Kuna paljud ettevõtted tegutsevad mitmes valdkonnas, eelistasid vastanud üldist valdkonnaülest reguleerimist, mis võib hõlmata kõiki ettevõtteid ja rajaneb ÜRO juhtpõhimõtetal. Menetlusnõude asemel eelistasid vastanud hoolsusstandardit.
- 2.12 Uuringus rõhutati ka, et sel hetkel märkis vaid veidi üle kolmandiku vastanud ettevõtetest, et nende ettevõtted järgivad hoolsuskohustust, milles võetakse arvesse kogu inimõigustele ja keskkonnale avalduvat mõju. Lisaks võttis enamik hoolsuskohustust järgivatest ettevõtetest vastamisel arvesse üksnes esimese tasandi tarnijaid⁸. Õigusküsimuste volinik Didier Reynders märkis uuringu tulemusi tutvustades, et uuringu kohaselt ei ole vabatahtlik tegevus inimõiguste

4 [ELT C 97, 24.3.2020, lk 9.](#)

5 Euroopa Parlamendi resolutsioon 2018/2763(RSP).

6 Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti uuring „Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level“ (Õiguskaitse kättesaadavuse parandamine äritegevuse ja inimõiguste valdkonnas ELi tasandil), Viin 2017.

7 <https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1>

8 Study on due diligence requirements through the supply chain (Uuring hoolsuskohustuse nõuete kohta tarneahelas), Euroopa Komisjon, jaanuar 2020, lk 16.

rikkumiste ning ettevõtete kliima- ja keskkonnakahju käsitlemisel toonud kaasa vajalikke muutusi käitumises (kuigi seda innustatakse aruandlusega)⁹.

3. Üldised märkused

- 3.1 Vabatahtlike meetmetega ei ole võimalik ennetada kõiki õiguste rikkumisi. Siduvad meetmed koos kohaste sanktsioonidega võivad tagada, et õiguslikku miinimumstandardit järgivad teiste hulgas ka need ettevõtted, kes ei võta oma moraalselt vastutust sama tõsiselt kui ettevõtted, kes kohaldavad kõrgeid inimõiguste standardeid. Siduvad eeskirjad tuleks koostada kooskõlas olemasolevate hoolsuskohustuse süsteemidega, nagu ÜRO juhtpõhimõtted, et lihtsustada nende rakendamist ja vältida kattuvust.
- 3.2 Inimõiguste ning sotsiaalsete ja keskkonnastandardite negatiivne mõju või rikkumine võib tuleneda ettevõtte oma tegevusest, tütarettevõtete või kontrollitavate ettevõtete tegevusest ning ettevõtte ärisuhetest, st tema tarne- ja alltöövõtuaahelast. Vastavalt sellele tunnistatakse ÜRO juhtpõhimõtetes, OECD suunistes ja ILO kolmepoolses deklaratsioonis, et hoolsuskohustus peaks hõlmama ka ettevõtete ärisuhteid, sealhulgas tarne- ja alltöövõtuaahelaid. Nende raamistike alusel peaksid hoolsuskohustuse nõuded ideaaljuhul hõlmama ettevõtete kogu tegevust, sõltumata nende suurusest, sealhulgas nende enda tegevust, nende tütarettevõtete ja kontrollitavate ettevõtete tegevust ning nende ärisuhteid, sealhulgas kogu tarne- ja alltöövõtuaahelat, frantsiisi ja lepinguhaldust. Need peaksid hõlmama toiminguid, tegelikku ja võimalikku mõju ning rikkumisi nii ELis kui ka väljaspool. Praktikast on hoolsuskohustuse kohaldamisala määratlemine siiski keeruline: näiteks üks kriteerium, mis valiti 27. märtsil 2017 Prantsusmaa seaduses nr 2017-399, on väljakujunenud ärisuhted tarneahelasse kuuluva üksusega, mis viitab teatud kontrollile. Prantsusmaa konstitutsioonikohus on ühes teises otsuses määratlenud, mida tähendab „väljakujunenud ärisuhe“: see tähendab korrapärast, stabiilset ja jätkuvat suhet üldiselt esmatasandi tarnijate ja alltöövõtjatega. Loomulikult oleks ambitsioonikam hõlmata eranditult kõiki üksuseid, kuid arvesse tuleb võtta tarnijate suurt hulka (kuni 100 000 tarnijat ühe hargmaise ettevõtte puhul), ning samal ajal innustada ettevõtteid rakendama tõhusat hoolsuskohustust kogu väärtus-/tarneahela ulatuses.
- 3.3 Üleilmsete tarneahelate haldamiseks tuleks soodustada kõikide andmete jälgimist võimaldavate uuenduslike infotehnoloogiate (nt plokiahel) arendamist, et minimeerida halduskoormust ja kulusid ning vältida kattuvust erinevate sisemiste struktuuride vahel. Need tagavad turvalisuse ja jälgitavuse.
- 3.4 Komitee kordab¹⁰ „*Kui ELi liikmesriigid asuvad üksikjuhtumipõhiselt kehtestama rangemaid kohustuslikke hoolsuskohustuse raamistikke, tekivad ELis selliste standardite vahel ebakõlad. Leebemate hoolsusnõuetega liikmesriigis asuvatel ettevõtjatel ei tohi olla otsustavat konkurentsieelist rangemate nõuetega liikmesriigis asuvate ettevõtjate ees. Komitee märgib, et ettevõtjatel peavad olema võrdsed tingimused, õiguskindlus ja selged kohustused*“.

⁹ [Volinik Reyndersi kõne hoolsuskohustuse kohta vastutustundliku ärikäitumise \(RBC\) veebiseminaril](#), 30. aprill 2020.

¹⁰ [ELT C 97, 24.3.2020, lk 9](#).

- 3.5 Vabatahtlike süsteemide tasakaalustamata ja killustatud kasutuselevõtt tekitab Euroopa tasandil kõlbatut konkurentsi, sest ei ole olemas ühtset korda, vaid hoomamatu hulk riiklikke õigusakte, mis on riigiti erinevad, ent teenivad sama üleilmset eesmärki. Väljaspool ELi on hoolsuskohustuse vallas vastu võetud väga vähe õigusakte, mis on mõne olulise kaubanduspartneri, nagu USA ja Hiina puhul kahetsusväärne. Kui rakendatakse kohustuslikku ELi algatust, peavad nende muude turgude ettevõtted samuti standardeid järgima, et jätkata tegevust meie siseturul, kuivõrd ELi seadusandlik algatus hõlmab kolmandate riikide ettevõtteid, kes pakuvad kaupu ja teenuseid Euroopa Liidus. Ausa konkurentsi huvides muudab see väga oluliseks ka ÜRO lepingu, et tagada võrdsed tingimused väljaspool ELi jurisdiktsiooni. Praegune ELi raamistik pakub võimalusi erinevateks tavadeks ja standarditeks, mis on inimõiguste ning keskkonna- ja sotsiaalsete standardite osas ebavõrdsed. ELi seadusandlik algatus peaks olema nii ambitsioonikas kui ka pragmaatiline ning valmis järgima rahvusvahelist standardit, milles lepatakse kokku ÜROs¹¹, et tagada võrdsed tingimused rahvusvahelisel tasandil. Arvestades ELi rolli inimõiguste kaitsmisel, võivad paljude, eelkõige suurte Euroopa ettevõtete head tulemused inimõigustealase hoolsuskohustuse vallas muuta nad teerajajaks inimõiguste kaitsmisel üleilmsetes väärtusahelates.
- 3.6 Selleks et Euroopa ettevõtted saaksid seda rolli täita, tuleb siduvas ELi õigusaktis tagada järgmised kvaliteedistandardid:
- selged määratlused ja arusaadav keelekasutus;
 - õiguskindluse ja rakendatavuse tagamine.
- 3.7 Tänu mõjule, mida Euroopa siseturg avaldab maailmakaubandusele, looks Euroopa seadusandlik algatus veelgi võrdsemad tingimused, nõudes inimõigustealase hoolsuskohustuse järgimist mitte üksnes Euroopa ettevõtetest, vaid ka kolmandate riikide ettevõtetest, kes pakuvad kaupu ja teenuseid siseturul. See nõue tagada võrdsed tingimused ELis asutatud ELi ettevõtete ning kolmandate riikide ettevõtete vahel, kes müüvad kaupu ja teenuseid ning investeerivad siseturule, peab olema kõigi uute ELi seadusandlike algatuste keskmes, sest vastasel juhul satuvad ELi ettevõtted ebasoodsasse konkurentsiolekorda. Vaadates praktilisi näiteid eelnimetatud puidumääruses ja konfliktimineraalide määruses, näeme, et siseturul ketivaid tingimusi on võimalik laiendada ka rahvusvaheliste tarnijate jaoks.
- 3.8 Inimõigustealase hoolsuskohustusest on saanud siseturu küsimus: olukorras, kus eri liikmesriigid kohaldavad ettevõtete käitumise suhtes erinevaid õiguslikke sanktsioone, ei ole killustunud ja osaliselt valdkondlik seadusandlik algatus ELi tasandil piisav. Hoolsuskohustusel võivad olla erinevad õiguslikud tagajärjed sõltuvalt konkreetsest riiklikust ja õiguslikust kontekstist. Käesoleva arvamuse kontekstis tähistab hoolsuskohustus kohustuste loetelu, mida ettevõtte peab järgima, et vältida ja leevendada inimõigustele avalduvat (sealhulgas ILO põhikonventsioon) ja keskkonnamõju oma tegevuses ja üleilmses tarneahelas ning selle eest vastutust võtta. Lisaks tuleb kõigile asjaomastele ettevõtetele tagada võrdsed tingimused. Rahvusvahelisel tasandil, eriti mis puudutab siduvat ÜRO lepingut äritegevuse ja inimõiguste kohta, peab komitee kahetsusväärseks, et hoolsuskohustust käsitlevates õigusaktides puudub dünaamika, ning on seisukohal, et ELi investeerivate ja oma tooteid ja teenuseid müüvate

¹¹ ÜRO leping „Business and HR“ (Äritegevus ja inimõigused).

kolmandate riikide ettevõtete kaasamine tulevase ELi seadusandliku algatuse kohaldamisalasse on hea lähtepunkt standardite tõstmiseks.

- 3.9 Komitee kinnitab, et komisjonil on aeg tegutseda ja esitada liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile kohustuslikku hoolsuskohustust käsitlev seadusandlik algatus, milles tunnistatakse kehtivatele standarditele põhinevat vastutust ning luuakse Euroopa ettevõtetele selge õigusraamistik.
- 3.10 Selline seadusandlik algatus peaks lähtuma terviklikust, ent ka õiguslikult jõulisest ja üheselt mõistetavast arusaamast ettevõtte sidusrühmade kohta¹². Sidusrühmade keskmes on aktsionärid, kes sageli kannavad rahalist kahju, kui ettevõtteid seostatakse inimõiguste rikkumistega ja nendega kaasneva mainekahjuga. Kuid lisaks aktsionäridele, on äritegevuse vastutustundlikus haldamises inimõigustealase hoolsuskohutuse alusel oma osa ka töötajatel, nende esindajatel ettevõtte ja sektori tasandil ning isikutel, keda mõjutab ettevõtte tasandi tegevus kas siis lähiümbruses elamise või nende mõjuga kokkupuutumise kaudu ja kes sageli koonduvad kodanikuühiskonna organisatsioonidesse. Kõigi nende sidusrühmade huve tuleks hoolsuskohustuse seadusandliku algatuse raames nõuetekohaselt arvesse võtta.
- 3.11 Sellest tulenevalt peab ohvritel, kelle õigusi on rikutud, ja nende esindajatel, nagu ametiühingud ja inimõiguste kaitsjad, olema juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele kahjuliku mõju vastu, mida nad on kannatanud. Tõhusad õiguskaitsevahendid tähendavad, et neil peab olema võimalik saada kantud kahju eest täielikku hüvitist.
- 3.12 Samuti tuleks märkida, et läbirääkimised ÜRO lepingu üle on toonud kaasa võimalikud sätted kriminaalvastutuse kohta kõige rängemate tegude puhul, nagu sõjakuriteod või ebaseaduslikud hukkamised. Seetõttu peab Euroopa hoolsuskohustuse seadusandlikku algatusse olema võimalik lisada sellised kriminaalõiguse küsimused.
- 3.13 Seega tuleks kohustusliku inimõigustealase hoolsuskohustuse kaalumisel arvesse võtta järgmisi aspekte:
- sidus hoolsuskohustuse raamistik, mis põhineb siseturul tegutsevate ettevõtete suhtes kohaldatavatel kehtivatel vahenditel;
 - vastutus, mille tulemuseks on tõhusad õiguskaitsevahendid väärkäitumise ohvritele ja
 - konkreetne vastutusraamistik, sealhulgas – kui see on õigussüsteemist ja rikkumisest tulenevalt asjakohane – kriminaalvastutus.
- 3.14 Hoolsuskohustuse raamistiku ja tsiviilvastutuse (ja võimaliku kriminaalvastutuse) küsimuste vaheline seos on ilmne. Ranged hoolsuskohustuse menetlused ja teave võimaldavad ettevõtetel näidata, et nad ei ole vastutavad konkreetse inimõiguse rikkumise eest. Hoolsuskohustust järgivad ettevõtted peavad oma jõupingutustest kasu saama. Seda ei saa käsitada vastutuse üldise välistamisena. ÜRO käsitleb seda küsimust äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtete 17. põhimõtte kommentaaris, märkides, et *nõuetekohase inimõigustealase hoolsuskohustuse*

¹² <https://opportunity.businessroundtable.org/wp-content/uploads/2019/08/BRT-Statement-on-the-Purpose-of-a-Corporation-with-Signatures.pdf>

järgimine peaks aitama ettevõtetel käsitleda nende vastu esitatavate õiguslike nõuete ohtu, näidates, et nad astusid kõikvõimalikke mõistlikke samme, et vältida väidetavale inimõiguste rikkumisele kaasaaitamist. Sellist hoolsuskohustust järgivad ettevõtted ei tohiks siiski eeldada, et see vabastab nad automaatselt ja täielikult vastutusest inimõiguste rikkumise põhjustamise või sellele kaasaaitamise eest.

- 3.15 Seadusandlik algatus peab hõlmama hoolsuskohustust, kuid samuti tagama, et seda võetakse asjakohaselt ja järjekindlalt arvesse vastutusega seotud küsimutes ÜRO juhtpõhimõtetele põhinevas kohaldamisalas, mis hõlmab eelkõige üksusi, millega ettevõtte on väljakujunenud ärisuhete kaudu otsene seos läbi oma tegevuse, toodete või teenuste.
- 3.16 See võib olla ka ideaalne lähenemisviis proportsionaalse vastutuse lisamisele, kuulutamata meelevaldselt välja künniseid VKEdele. Olemasolevad hoolsusraamistikud, nagu ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtted ja OECD suunised hargmaistele ettevõtetele, kehtivad kõigile ettevõtetele mõjuval põhjusel: inimõigused on universaalsed ja jagamatud; inimõiguste teadvustamine väärtusahelates võib suuresti varieeruda sõltuvalt ettevõtte suurusest, tuludest ja sektori iseärasustest; vastutuse piiramine teatud suurusega ettevõtete, tütar-ettevõtete ja tarnijate puhul võib tekitada probleeme, kuna üleilmseid väärtusahelaid kohandatakse vastavuskünniste kohaselt. On tõsi, et neil ettevõtetel, keda COVID-19 kriis on juba tugevalt mõjutanud, on nõutava ülesande täitmiseks vähem vahendeid. Mõistliku hoolsuskohustusega tagatakse inimõiguste austamine ja otseselt mõjutatud inimestele hüvitise maksmine, kuid välditakse kõige tõsisemas majanduskriisis VKEdele ebaproportsionaalse logistilise, rahalise ja personalialase koormuse panemist. Selgitus selle kohta, milline on hoolsuskohustuse nõuete ja võimaliku vastutuse vastasmõju, võiks olla praktiline lähenemisviis Euroopa VKEde iseärasuste arvessevõtmiseks.
- 3.17 Seadusandlik algatus peaks valdkonnaüleselt hõlmama kõiki ELis asutatud või tegutsevaid ettevõtteid, nagu on märgitud ÜRO juhtpõhimõtetes, et vältida ebaausat konkurentsi ja ebavõrdseid tingimusi, ning avalikku sektorit. Algatuses tuleks nõuda, et ettevõtted järgiksid vastutustundliku äritegevuse kõrgeid standardeid, kuid samal ajal peaks see pakkuma välja asjakohased meetmed kooskõlas inimõiguste rikkumise vastava ohuga. Inimõiguste rikkumiste ning negatiivsete sotsiaalsete ja keskkonnamõjude tuvastamiseks, ennetamiseks ja leevendamiseks peavad ettevõtted kehtestama tõhusad hoolsuskohustuse mehhanismid, mis hõlmavad nende tegevust ja ärisuhteid, sealhulgas tarne- ja alltöövõtuahelaid, mis on selgelt seotud ärisuhtega täpselt määratletud ülemaailmsetes väärtusahelates.
- 3.18 Seadusandliku algatuse sisuline kohaldamisala peaks tagama inim- ja keskkonnaõiguste määratluse laia ulatuse, sealhulgas töötajate ja ametiühingute õigused, ning tagama inimõiguste vallas asetleidvate uute suundumuste arvesse võtmise (nt mittediskrimineerimise põhimõte). See peaks tuginema sellistele vahenditele nagu rahvusvaheline inimõiguste kodeks ja ILO konventsioonid, samuti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning Euroopa sotsiaalharta. Ka ILO kolmepoolne deklaratsioon hargmaiste ettevõtete ja sotsiaalpoliitika põhimõtete kohta hõlmab põhjalikku loetelu hargmaiste ettevõtete ja tööga seotud õigustest, ühtlasi on selles nimetatud tööohutust ja töötervishoidu puudutavad konventsioonid ja soovitused ning seda deklaratsiooni tuleks arvesse võtta. Seoses keskkonnaõigustega tuleb arvesse võtta Pariisi kokkulepet, pidades silmas, et selle

rahvusvahelise lepingu on sõlminud valitsused, mitte ettevõtjad, mis tähendab, et esimesena mainitud peavad järgima oma kohustusi ja viimased aitama kaasa nende täitmisele. Lisaks peaks see tuginema ELi aluslepingutele ja ELi põhiõiguste hartale, samuti inimõigusi käsitlevatele riiklikele vahenditele. Igal juhul ei tohiks inimõiguste kaitse tase mingil juhul olla madalam kui see, mis on ette nähtud kehtivate õigusaktidega rahvusvahelisel, Euroopa või riiklikul tasandil.

3.19 Hoosuskohustused peaksid hõlmama tegelikku ja võimalikku mõju. Samuti peaksid need hõlmama sotsiaalset ja keskkonnamõju, muu hulgas kestliku arengu eesmärkide alusel, samuti korrupsioonivastast võitlust, äriühingu üldjuhtimist ja õiglast maksustamist. Keskkonnamõju tuleks pidada kestliku ärikäitumise seisukohast ülioluliseks. Vastavalt ÜRO juhtprogrammidele, OECD suunistele ja ILO kolmepoolse deklaratsiooni määratlustele peaksid ettevõtted rakendama hoosuskohustust, et tuvastada, ennetada, leevendada ja põhjendada seda, kuidas nad tegelevad oma tegeliku või võimaliku kahjuliku mõjuga. Nendele vahenditele tuginedes peaks kohustuslik hoosuskohustus hõlmama – samal ajal ärisaladusega seotud õiguspäraseid huve kaitstes – tegeliku ja võimaliku kahjuliku mõju hindamist ja tuvastamist, tulemuste põhjal meetmete võtmist negatiivse mõju kaotamiseks ja ennetamiseks, rakendamise ja tulemuste jälgimist ning teavitamist sellest, kuidas mõju on käsitletud. Seadusandlik algatus tuleks koostada kooskõlas olemasolevate hoosuskohustuse süsteemidega, nagu ÜRO juhtpõhimõtted, et lihtsustada selle rakendamist ja vältida kattuvust.

3.20 Seadusandlikus algatuses tuleb selgelt sätestada, milliseid üksikmeetmeid peavad ettevõtted kogu hoosuskohustuse protsessi jooksul võtma, et hinnata inimõigustega seotud riske kooskõlas ELi muude siduvate õigusaktidega, näiteks muud kui finantsaruandlust käsitleva direktiivi läbivaatamine¹³, mida võib olla vaja tulevikus vastavalt kohendada. See peaks sisaldama järgmisi meetmeid:

- selgelt määratletud riskianalüüs (ettevõtete tegevusega inimõigustele või keskkonnale kaasneva (võimaliku) kahjuliku mõju kindlakstegemine ja hindamine), sealhulgas varajase hoiatamise mehhanism;
- järeelmeetmed (ettevõttesiseste kohustuste määratlemine, kahjuliku mõju lõpetamine ja ennetamine);
- hargmaistele ettevõtetele mõeldud OECD suuniste ja ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtete alusel võetud meetmete tulemuslikkuse jälgimine;
- teabevahetus (aruandlus ettevõtete tegevuse (võimaliku) kahjuliku mõju käsitlemise kohta), võttes arvesse seaduslikku ärisaladust;
- ettevõttes esindatud ametiühinguorganisatsioonide kaasamine vastavalt sotsiaaldialoogi suhtes kohaldatavale riiklikule raamistikule.

3.21 Liikmesriigid peaksid tagama, et üks või mitu riiklikku ametiasutust (nt tööinspeksioonid või töötervishoiu- ja tööohutusinspeksioonid) vastutavad ettevõtete kohustuste täitmise järelevalve eest. Ametiasutusel peaksid olema vajalikud vahendid ja asjatundlikkus järelevalve teostamiseks, muu hulgas *ex officio* kontrollide läbiviimiseks ning riskihindamisel, rikkumisest teatajatelt saadud teabel ja kaebustel põhinevate kontrollide tegemiseks. See peaks toimuma

¹³ [ELT L 330, 9.7.2018, lk 1.](#)

tihedas koostöös sotsiaalpartneritega, tagades nende aktiivse osalemise. Oma osa peaksid olema ka nõuetekohaselt varustatud OECD kontaktpunktidel.

- 3.22 Rahvusvahelistes vahendites tunnistatakse, et sisukad konsultatsioonid kodanikuühiskonna esindajate, ametiühingute, töötajate ja nende seaduslike esindajatega sotsiaaldialoogi vastavatel tasanditel (ettevõtte, valdkondlik, riiklik, Euroopa, rahvusvaheline tasand) peaksid mängima olulist rolli ettevõtete hoolsuskohustuse algatuste määratlemisel ja rakendamisel. Seepärast tuleks selline osalemine ette näha seadusandliku algatuse vastavates hoolsuskohustuse sätetes.
- 3.23 Olemasolevates süsteemides, millel kohustuslik seadusandlik algatus võiks põhineda, ei välista hoolsuskohustuse süsteemi rakendamine ja järgimine iseenesest vastutust, kuna kahju tuleneb inimõiguste rikkumisest, mitte hoolsuskohustuse täitmata jätmisest. Kui ennetamine ebaõnnestub, vajavad inimõiguste rikkumiste ohvrid endiselt vähemalt tõhusaid õiguskaitsevahendeid, millega tagatakse tekitatud kahju täielik hüvitamine. Hoolsuskohustuse süsteemi kaudu näidatakse kahju ennetamiseks tehtud jõupingutusi.

4. **Konkreetsed märkused**

- 4.1 Seadusandlik algatus peaks ühtlasi kohustama ettevõtteid integreerima vastutustundliku ja kestliku ärikäitumise põhimõtted ja kaalutlused oma juhtimissüsteemidesse ja ärimudelitesse, sealhulgas ärisuhetesse. See peaks hõlmama meetmeid tagamaks, et ettevõtete juhtkonnad astuvad vajalikke samme hoolsuskohustuse kava täielikuks järgimiseks, määratlemiseks ja rakendamiseks.
- 4.2 Võttes arvesse probleeme ja takistusi, millega ohvrid puutuvad sageli kokku õiguskaitsele juurdepääsul kolmandates riikides, kus Euroopa ettevõtted tegutsevad, tuleks tagada õiguskaitse kättesaadavus liikmesriigis, kus ettevõtte on asutatud (või kus ta tegeleb äritegevusega). Seepärast peaks olema võimalik esitada nõudeid ettevõtete vastu, mis on asutatud või tegutsevad teatud liikmesriigi jurisdiktsioonis või millel on liikmesriigiga muu seos. See võimalus on juba ette nähtud 27. märtsil 2017 vastu võetud Prantsuse ettevõtete valvsuskohustust käsitleva seadusega, kuid pooleliolevad kohtuasjad näitavad, et riiklike kohtute pädevust ei ole veel välisriigis asuvat tütarettevõtet puudutavate kaebuste suhtes rakendatud.
- 4.3 Tavaliselt piirdub Euroopa kohtute kohtualluvus Euroopa kostjatega. See tähendab, et Euroopa kohtusse võib esitada hagi Euroopas asuva ettevõtte vastu, kuid kahju tekkimise riigis asuvate tütarettevõtete vastu tavaliselt mitte. Tarneahela tarnijad ja vahendajad asuvad sellisest Euroopa ettevõttest veelgi kaugemal. Tuleb tagada, et ettevõtlusega seotud inimõiguste rikkumiste ohvritele ja nende esindajatele, sealhulgas ametiühingud ja inimõiguste kaitsjad, on inimõigusena tagatud juurdepääs õiglastele kohtumenetlustele, kohtutele ja ametiasutustele. Kui on ebaselge, kas potentsiaalselt vastutab emaettevõtte või üks selle tütarettevõtetest või tarnijatest, peaks õiglase kohtumenetluse rakendamise pädevus olema ühes kohtu asukohas (ühel foorumil). Sellest tulenevalt tuleks muuta Brüsseli I määrust, et võimaldada inimõiguste rikkumise korral viia kohtumenetlus läbi Euroopas.

- 4.4 Teine ÜRO tasandil arutatud küsimus on kohaldatav õigus. Rooma II määruse artikli 7 kohaselt on keskkonnakahjustuste korral võimalik valida erinevate õigusaktide vahel. Kas see kehtib ka inimõiguste kohta, et tagada samal tasemel õigused keskkonnakahju ja inimõiguste rikkumiste puhul? Seda küsimust arutavad praegu juristid ning komitee pooldab põhimõtteliselt sellist ühtlustamist, ennustamata kõiki õiguslikke tagajärgi.
- 4.5 Juhtudeks, kus ettevõtete tegevusega, k.a nende tarne- ja alltöövõtuahelates, rikutakse inimõigusi või sotsiaalseid ja keskkonnastandardeid või sellega kaasneb kahjulik mõju, tuleb kasutusele võtta spetsiaalne vastutusraamistik, sealhulgas – asjakohasel juhul sõltuvalt õigussüsteemist ja rikkumisest – kriminaalvastutus. Kriminaalvastutus kõige rängemate rahvusvaheliste kuritegude eest on lisatud ÜRO lepingu eelnõusse. Arvamuses ÜRO lepingu kohta on komitee juba märkinud, et selline vastutus peaks laienema ka tõsise hooletuse juhtudele¹⁴.
- 4.6 Komitee on juba väljendanud oma seisukohti ka tõendamiskohustuse ja vastava tõendamise taseme küsimuses. Komitee arvamuses¹⁵ sedastatakse järgmist: „*See tähendaks vähemalt seda, et inimõiguste rikkumiste juhtudel peavad hagejad tõestama üksnes selget seost rikkumise toimepanija (näiteks tarnija või tütarettevõtja) ning ettevõtte (vastuvõttev või ematettevõtja) vahel, kellelt tuleb omakorda nõuda usutavat selgitust selle kohta, et rikkumine ei olnud tema kontrolli all.*“
- 4.7 Ettevõtteid ei tohiks kiskuda põhjendamatutesse kohtuvaidlustesse ega kohaldada nende suhtes absoluutset vastutust, kuna nad võivad viidata oma hoolsuskohustuse menetlustele, et näidata oma osalust ja meetmeid kahjuliku mõju leevendamiseks ja ennetamiseks. Kui ettevõtte ei ole kahju põhjustanud, kahju tekkimisele kaasa aidanud ega saanud sellest teada, isegi kui ta järgis olulist hoolsuskohustust, ei saa talle vastutust omistada. Hoolsuskohustuse protsessis tuleks käsitleda sageli nimetatud osaniku vastutuse probleemi (*corporate veil*), mille puhul ohvritel ei ole sageli vahendeid ega võimalust näidata teatud vastutusahelat üleilmses väärtusahelas.
- 4.8 Meetmed, millega hõlbustatakse ohvrite juurdepääsu õiguskaitsele, peaksid hõlmama asjakohaseid toetusüsteeme. Ajutised menetlused peaksid võimaldama peatada inimõigusi ning sotsiaal- ja keskkonnastandardeid rikkuvad tegevused. Komitee on juba märkinud tunnistajate tähtsust ja rikkumisest teatajate rolli, samuti vajadust toetada selles valdkonnas tegutsevaid valitsusväliseid organisatsioone niivõrd, kui võrd neil on õigustatud huvi, võttes aluseks väljakujunenud õiguspõhimõtted meetmete võtmisel ja tõendite kogumisel. Prantsusmaal on mõned valitsusväliste organisatsioonide algatatud ametlikud hoiatused äriühingute vastu Prantsuse hoolsuskohustuse alusel toonud ilmsiks probleemid õiguskaitstes (näiteks seoses kohaldatava õigusega).
- 4.9 Kohustusliku hoolsuskohustuse raamistik tuleks luua kokkulepitud standardiga, mida jõustatakse proportsionaalsete, tõhusate ja hoiatavate karistustega, samas kui vastutus peaks põhinema selgelt määratletud inimõiguste kogumi rikkumisel. Nagu kõigi vastutuskordade

¹⁴ [ELT C 97, 24.3.2020, lk 9.](#)

¹⁵ [ELT C 97, 24.3.2020, lk 9.](#)

puhul, tuleb ka süülise käitumise või ärahoidmata jätmise ja teatava kahju vahel välja tuua selge põhjuslik seos. Kaudsete, sidumata põhjuslike juhtumite korral seega riskiseos puudub.

- 4.10 Karistused peaksid hõlmama riigihangetest ja riiklikust rahastamisest kõrvalejätmist, samuti finantssanktsioone, mis on proportsionaalsed ettevõtete käibe ja hüvitamistegevusega. See peaks motiveerima ettevõtteid kohustusi täitma ja vältima oma tegevuse negatiivset mõju. See peaks soodustama ülespoole suunatud lähenemist inimõiguste, sealhulgas töötajate ja ametiühingute õiguste käsitlemisel. Liikmesriigid peaksid võtma kasutusele positiivsed stiimulid, et edendada ettevõtete ambitsioonikat lähenemisviisi kestlikule majandustegevusele, sealhulgas tarne- ja alltöövõtuahelates.
- 4.11 Seadusandlik algatus peaks sisaldama kaitse taseme säilitamise klauslit, enamsoodustusklauslit ning ekspertide panusel põhinevat läbivaatamisklauslit, mille näiteks võiksid olla andmekaitsealased õigusaktid. ELi uue seadusandliku algatuse nõudeid tuleks kohaldada ka olemasolevate vabatahtlike hoolsuskohustuse vahendite suhtes, mida tuleks vajaduse korral kohandada.
- 4.12 Euroopa Komisjon peaks aktiivselt edendama oma hoolsuskohustuse poliitikat rahvusvahelisel tasandil, st ÜRO lepinguprotsessis, kõikides asjaomastes rahvusvahelistes organisatsioonides, et innustada teisi jurisdiktsioone järgima sama teed.

Brüssel, 4. september 2020

Ariane Rodert

Ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsiooni esimees
