Seppo Villa
OTT, kauppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa asiassa U 35/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen), (jäljempänä ”**Kirjelmä**”).

Lausun kunnioittavasti seuraavaa.

1. Mistä asiassa on kysymys?

Komissio antoi 23.2.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen). (”**Direktiiviehdotus**”). U-kirjelmässä on kyse valtioneuvoston (Suomen) kannasta Direktiiviehdotukseen.

2 Arviointia

2.1 Yleiset lähtökohdat

Yleisellä tasolla Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia.

Direktiiviehdotus asettaa velvoitteet yrityksille (erityisesti osakeyhtiöille) 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 rikkomisesta.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan sääntelyä siitä, mitä seikkoja yhtiön johdon tulee ottaa huomioon toimiessaan yhtiön edun mukaisesti ja tehdessään liiketoimia yhtiön intressissä. Ehdotettu sääntely vaikuttaa muun muassa osakeyhtiölain sisäiseen systematiikkaan ja koherenssiin tavalla, jolla voi olla hyvin vaikeasti arviotavat seuraamukset sekä tavalla, joka voi rapauttaa voimassa olevan osakeyhtiölain toiminnan tarkoituksen (OYL 1:5), velkojiensuojamekanismin (mm. OYL 1:3, OYL 13 ja OYL 14 luku), johdon velvoitteiden (OYL 1:8) sekä johdon vastuun (OYL 22:1) välisen herkän yhteyden.

Keskityn lausunnossani erityisesti Direktiiviehdotuksen 25[1] ja 26[2] artikloiden käsittelemiseen sekä Kirjelmässä niistä lausuttuun, koska artiklojen implementoinnilla on merki-

[1] Directors’ duty of care: 1. Member States shall ensure that, when fulfilling their duty to act in the best interest of the company, directors of companies referred to in Article 2(1) take into account the consequences of their decisions for sus-

tystä osakeyhtiölain (624/2006 muutoksineen, OYL) sisältöön, systematiikkaan sekä sisäiseen koherenssiin. Direktiiviehdotuksen soveltamisalan osalta totean, että soveltamisalan määrittämisen sitominen yrityksen henkilökunnan ja liikevaihdon määrään voi vaikuttaa yritysten halukkuuteen kasvaa niin, että yritykset tulevat direktiivin sääntelyn piiriin. Sääntelyyn on myös sisäänrakennettu potentiaalinen yhdenmukaisen kohtelun ongelma. Sinänsä sanottu ongelma on aina olemassa siitä riippumatta, miten direktiivin soveltamisen rajat määritetään.

2.2 Direktiiviehdotuksen 25 ja 26 artikla

Yhtiön etu

Direktiiviehdotuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kun yhtiön johto toimii yhtiön edun mukaisesti, johdon tulee ottaa huomioon kestävyysseikkoja koskevat päätöstensä seuraukset, mukaan lukien tarpeen mukaan ihmisoikeudet, ilmastonmuutos ja ympäristöseuraukset lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Johdon vastuiden rikkomista koskevia kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä on sovellettava myös direktiivin 25 artiklassa tarkoitettuihin säännöksiin. Kirjelmän mukaan ehdotetusta sääntelystä ei käy ilmi, mikä on velvoitteen suhde muiden sidostahojen, kuten osakkaiden, velkojien, asiakkaiden ja liikekumppanien, edun huomioon ottamiseen sekä muihin yhtiön johdon päätöksentekoa koskeviin yleisiin periaatteisiin. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten mainitut edut otetaan huomioon silloin, kun kaikkia ei voida ottaa huomioon täysimääräisesti.

Osakeyhtiölaki asettaa oikeudellisen raamin tai kehikon, jonka sisällä pysytellen yhtiön tulisi liiketoimintapäätöksiään tehdä. Sanotun kehikon eräs keskeisimmistä säännöksiä on OYL 1:8:n mukainen hallituksen velvollisuus huolellisesti toimien edistää yhtiön etua. Velvoite ohjaa merkittävässä määrin muun yksityiskohtaisemman sääntelyn ohella hallituksen päätöksentekoa yhtiön liiketoimintaa koskevissa asioissa. Säännös kertoo ensinnäkin sen, että hallituksen on tehtävässään toimittava huolellisesti ja toisaalta sen, että hallituksen päätösten on edistettävä yhtiön etua. Huolellisuusvaatimus kytkeytyy konkreettisesti OYL 22:1:n mukaisen johtohenkilön (kuten toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen) vahingonkorvausvastuun toteutumisen arviointiin. Johtoon kuuluvan on nimittäin korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään OYL 1:8:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Huolellisuuden arviointi on aina hetkeen ja aikaan sidoksissa. Johdon on seurattava, mitä yhtiön toimintaympäristössä tapahtuu ja ymmärrettävä ottaa toimintaympäristön muutokset ja liikkeet huomioon liiketoimintapäätöksissään.

Yhtiön edun mukaan toimiminen kytkeytyy suoraan tai välillisesti käytännössä jokaiseen yhtiön tekemään liiketoimintapäätökseen. Yhtiön etu liittyy puolestaan yhtiön toi-

---

tainability matters, including, where applicable, human rights, climate change and environmental consequences, including in the short, medium and long term. 2. Member States shall ensure that their laws, regulations and administrative provisions providing for a breach of directors' duties apply also to the provisions of this Article.

[2] Setting up and overseeing due diligence: 1. Member States shall ensure that directors of companies referred to in Article 2(1) are responsible for putting in place and overseeing the due diligence actions referred to in Article 4 and in particular the due diligence policy referred to in Article 5, with due consideration for relevant input from stakeholders and civil society organisations. The directors shall report to the board of directors in that respect. 2. Member States shall ensure that directors take steps to adapt the corporate strategy to take into account the actual and potential adverse impacts identified pursuant to Article 6 and any measures taken pursuant to Articles 7 to 9.

minnan tarkoituksen hahmottamiseen niin, että tekemällä liiketoimintapäätöksiä yhtiön edun mukaisesti, johto toteuttaa samalla toimintansa tarkoitusta, jonka osakkeenomistajat ovat määränneet yhtiöjärjestyksessä tai jona pidetään OYL 1:5:n olettaman mukaisesti voiton tuottamista yhtiön kaikille osakkeenomistajille. Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee siis yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä yhtiön kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaiset toimet kun, kuten mm. Korkein oikeus ratkaisunsa KKO 2018:19 perustelujen kohdassa 30 toteaa, ovat lähtökohtaisesti kaikkien osakkeenomistajien yhteisen edun mukaisia.

Osakeyhtiöt eivät synny tyhjästä. Joku henkilö – luonnollinen tai oikeushenkilö – perustaa aina osakeyhtiön. Keskeistä on osakkeenomistajat määrittävät yhtiöjärjestyksessä yhtiön toimialan ja yhtiön toiminnan tarkoituksen joko pysymällä lain olettaman (OYL 1:5) sisällä tai modifioimalla yhtiön toiminnan tarkoitusta haluamallaan tavalla. Osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on osakeyhtiön antamien osakkeiden omistavien osakkeenomistajien, eikä kenenkään muun määräysvallassa oleva asia.

Tavoite – toiminnan tarkoitus – on siis osakkeenomistajien määräys yhtiön johdolle siitä, miten johdon tulee toimia osakkeenomistajien perustamassa osakeyhtiössä. Toiminnan tarkoitus ei sellaisenaan vielä kerro mitään siitä, millä keinoilla, toisin sanoen, miten liiketoimintaa harjoittamalla tavoite tulisi pyrkiä saavuttamaan. Yhtiön johto, käytännössä siis hallitus ja toimitusjohtaja, ovat velvollisia toimimaan noudattaen yhtiön liiketoiminnassa osakeyhtiölakia, yhtiöjärjestystä ja luonnollisesti kaikkea muuta yhtiötä velvoittavaa Suomessa voimassa olevaa sääntelyä (päätösten sisällöllinen lainmukaisuus). Yhtiön johdon vastuulle kuuluu valita ne keinot, joiden mukaan yhtiön toimialan mukaista liiketoimintaa harjoittamalla yhtiön toiminnan tarkoitus – tavoitteet – saadaan toteutettua.[3] Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksen toteuttaminen konkretisoituu osakeyhtiön johdon toiminnassa ja päätöksenteossa. OYL 1:8:n mukaan johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua, joka voidaan nähdä arvioitsijasta ja hänen arvostuksistaan riippuen eri tavalla. Direktiiviehdotuksen ongelma on siinä, että siinä rakennetaan yhtiön edun sisälle ja avulla mekanismi, että osakeyhtiöt olisivat velvollisia toimimaan jonkin muun tai muiden etujen mukaisesti toteuttaessaan toimintansa tarkoitusta. Voidaan esimerkiksi kysyä, onko yhtiöllä oikeus loukata velkojien oikeutta tekemällä sellaisia liiketoimia, jotka ovat sinänsä direktiiviehdotuksen mukaisia, mutta tuottavat tappiota yhtiölle ja voivat viime kädessä johtaa yhtiön konkurssiin ja kaikkien yhtiöön varojaan sijoittaneiden potentiaaliseen tappioon.

OYL 1:5:n voiton tuottamisen tarkoitus tarkoittaa osakeyhtiön toiminnan kontekstissa sitä, että voitto tulee käsittää siten, että se tarkoittaa osakkeenomistajan osakkeeseen kohdistuvan varallisuusarvon positiivista keittymistä pidemmän ajan kuluessa ja ajan suhteessa. Siten määritelmä pitää sisällään niin osakkeenomistajalle jaetut varat kuin sen, että osakkeen arvo vahvistuu sillä perusteella, että kertynyttä voittoa jätetään jakamatta. yhtiön etu kytkeytyy siis tiiviisti liiketoimintapäätösten tekemiseen toiminnan tarkoituksen saavuttamiseksi. Yhtiön edun mukaisena toimena on pidettävä toimea, joka tehdään yhtiön intressissä. Yhtiön edun mukainen toimi on puolestaan kaikkien osakkeenomistajien yhteisen edun mukainen – ja toteuttaa osakkeenomistajien johdolle mää-

[3] Lain esitöiden HE 109/2005 vp, s. 38-39 mukaan voiton tuottamisen periaate tarkoittaa kuitenkin velvollisuutta tuottaa voittoa osakkeenomistajille pitkällä aikavälillä ottaen huomioon yhtiön arvoa *kohottavat investointi-, tuotekehitys- ja henkilöstön kehittämistarpeet sekä yhteiskunnallisesti hyväksyttävät menettelytavat*, eikä yksipuolista velvollisuutta maksimoida osakkeenomistajille jakokelpoiset varat lyhyellä aikavälillä. (Kursivointi tässä).

räämää tehtävää. Johdon tehtäviin kuuluu ymmärtää yhtiön harjoittamaa liike toimintaa, erityisesti, miten yhtiön liiketoiminta suhteutuu yhtiön asiakkaiden odotuksiin yhtiön harjoittamasta liiketoiminnasta ja tuotteista. Kun johdon tehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, on selvää, että johto joutuu tarkoin punnitsemaan, mitkä ovat parhaat keinot ja menettelytavat kulloisessakin tilanteessa ja jatkuvassa muutoksessa olevassa liiketoimintaympäristössä täyttää osakkeenomistajien heille asettama tehtävä. Jos yhtiön tuotteiden kysyntä ja yhtiön myynti on kiinni siitä, että yhtiön asiakkaat edellyttävät yhtiön tuottavan tuotteitaan kestävän kehityksen mukaisesti ilmasto- ja ympäristöystävällisesti vastuullisesti, niin ajan tasalla oleva ja herkällä korvalla markkinaviestejä kuunteleva yhtiön johto ymmärtää varmasti, että yhtiö voi saavuttaa toimintansa tarkoituksen paremmin, jos se kehittää liiketoimintaansa niin, että yhtiön liiketoimintaprosessit vastaavat markkinoiden, asiakkaiden ja yleisen edun odotuksia.

Yhtiön etua koskevan doktriinin näkökulmasta asia palautuu siihen, miten johto täyttää velvollisuutensa. Jos johto katsoo, että muuntamalla liiketoimintamekanismejaan markkinoiden, yleisen edun, asiakkaiden ja rahoittajien odotusten mukaisesti, sillä on mahdollisuus toteuttaa toimintansa tarkoitus aikaisempaa paremmin tai pysäyttää vallitseva laskeva kehitys, niin kyseessä on hallituksen normaalista yhtiön strategiaan liittyvästä tehtävästä, eli siitä, millä tavalla toimien yhtiön johto toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla yhtiön toiminnan tarkoitusta. Tällöin sanottu päätös suunnata ja kehittää yhtiön liiketoimintaa edellä sanottuun suuntaan on itse asiassa tavanomainen yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien yhteisen edun mukainen liiketoimintapäätös.

Kirjelmän mukaan:

> ”Ehdotuksen mukaan yhtiön johdon tehtäviä koskevien säännösten tarkoitus ei ole muuttaa jäsenvaltioiden yhtiöoikeudellisia rakenteita. Ehdotuksen mukaan tarkoitus on ainoastaan selventää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siten, että yhtiön johdon huolellisuusvelvollisuus sisältää direktiivin mukaisten kestävyysseikkojen huomioon ottamisen yhtiön johtamisessa (vrt. ehdotuksen johdanto-osan perustelukappale 63, kursiivi tässä). EU-tasoisen pakottavan ja yksityiskohtaisen sääntelyn laatiminen yhtiön johdon yleisten velvollisuuksien määrittämiseksi on haastavaa, sillä jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Harmonisointipyrkimys voi johtaa merkittäviin yhtiöoikeudellisten rakenteiden muutoksiin ja oikeudelliseen epäselvyyteen. Harmonisointiin tulisi ensi vaiheessa pyrkiä itsesääntelyn ja markkinakäytäntöjen kehittämisen avulla.”

Kirjelmän mukaan Direktiiviehdotuksen 26 artiklassa säädetään yrityksen johdon velvollisuudesta huolehtia 4 ja 5 artiklan mukaisten huolellisuustoimien toteutuksesta sekä sidosryhmien ja yhteiskunnan olennaisen palautteen ottamisesta riittävästi huomioon päätöksenteossa. Suomen yhtiölainsäädännön yleisten periaatteiden mukaan hallitus vastaa kaikkien yhtiön velvoitteiden toteuttamisen järjestämisestä. Toisaalta säännöksestä ei ilmene, mikä on riittävää huomioon ottamista, miten se todennetaan ja mikä on tämän vaatimuksen suhde muihin yhtiön tarkoitukseen ja toimintaan liittyviin etuihin, jotka johdon on otettava huomioon esimerkiksi yleisen yhtiöoikeudellisen sääntelyn ja erityislainsäädännön perusteella.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta on sinänsä kannatettava, mutta kannan olisi hyvä olla tiukempi. Kehittyneessä yhtiöoikeudessa pidetään selvänä, että menestyäkseen yhtiön johto ottaa jo nykyisin huomioon kestävän kehityksen edellytykset, ilmastokysymykset yms. yhtiön toiminnan sisältöön vaikuttavat tekijät.

Direktiiviehdotuksen 25 artikla vaarantaa merkittävällä tavalla osakeyhtiölain sisäisen systematiikan ja koherenssin sekä voi johtaa tilanteisiin, jolloin on epäselvää, kenen intressissä yhtiö toimii, kuka arvioi yhtiön edun toteutumista ja onko esimerkiksi legitiimiä, että johto voisi loukata velkojien etua toteutettaessa direktiiviehdotuksen tavoitteita. Riskinä 25 artiklan säätämisessä on, että osakeyhtiölain systematiikka, johdon velvoitteet ja vastuu tulisi miettiä kokonaan uudestaan. **Direktiiviehdotuksen 25 artiklaa ei pidä säätää – tai ainakaan niin, että se implementoidaan osakeyhtiölakiin (ja muihin yhteisölakeihin).**

Direktiiviehdotuksen 22 artiklan mukainen yhtiön vahingonkorvausvastuun sääntely vaikuttaa myös yhtiön hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen, koska yhtiön korvausvastuu syntyy yhtiön johdon sellaisen toiminnan tai laiminlyönnin perusteella, joka poikkeaa direktiiviehdotuksen huolellisuusvaatimuksista. Direktiiviehdotuksen 22 artikla liittyy osaltaan tapaan hahmottaa yhtiön etu. Direktiiviehdotuksen 22 artikla muuttaa merkittävästi voimassa olevan johdon vastuun sisältöä sekä käytännössä tekisi siitä nykyistä ankarampaa sekä vaikeasti hahmotettavissa olevaksi. **Direktiiviehdotuksen 22 artiklan mukainen vahingonkorvausvastuun sääntely ei ole tarpeellinen.** Sen säätäminen ja implementointi aiheuttaisi tarpeen miettiä uudelleen osakeyhtiölain johdon velvoitteiden ja vastuun välinen kytkös.

Direktiiviehdotuksen 26 artikla on jo nykyisen Suomen osakeyhtiölain sääntelyjärjestelmän mukainen ja siten sen implementointi olisi tarpeetonta. Sinänsä artiklan 26 säätäminen ja sen implementointi ei kuitenkaan muuttaisi mitään suhteessa nykytilaan.

Helsingissä, 27. päivänä toukokuuta 2022

Seppo Villa
Kauppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto