EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE

Lausunto koskien Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (KOM(2022) 71 lopullinen)

Yhteenveto

Direktiiviehdotuksen perustavoitteet ovat kannatettavia siltä osin, kun kysymys on ns. due diligenceä koskevasta direktiivin sääntelystä. Direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin tiettyjä yhtiöoikeudellisia artikloja, joiden sisältö ja sääntelytapa poikkeaa vakiintuneesta yhtiö- ja vahingonkorvaus- ja vakuutusoikeudellisesta sääntelystä sekä käytänteistä. Tiettyjen artiklojen tuleminen voimaan direktiiviluonnoksen mukaisena synnyttäisi rinnakkaista sääntelyä, jonka vaikutus vakiintuneeseen yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn johdon velvollisuuksien ja vastuun osalta synnyttäisi epäselvyyttä yritysten ja johdon velvollisuuksien sekä vastuun tosiasiallisesta sisällöstä. Nämä ongelmat koskevat erityisesti direktiiviehdotuksen artikloja 22 ja 25 sekä mahdollisesti artiklaa 26. Lisäksi johdon palkkioita koskevan 15 artiklan 3. kohta on sisällöltään epämääräinen ja tästä syystä epäonnistunut.

Johdon huolellisuusvelvollisuutteen ja vahingonkorvausvastuuseen liittyviä yhtiöoikeudellisia artikloja ovat direktiiviehdotuksen artiklat 25 ja 26, jotka ovat tarpeettomia direktiivin perustavoitteiden saavuttamiseksi sekä ovat ongelmallisia yhtiön johdon vahingonkorvausvastuun selkeyden kannalta (25 artikla). Vahingonkorvausvastuuta koskeva 22 artikla edellyttää perusteellista ja huolellista jatkovalmistelua. Direktiiviehdotuksen 26 artiklan tavoite on sinällään perusteltu, mutta yhteisön johdon velvollisuuteen sisältyy jo nykyään velvollisuus huolehtia kaiken yritystä koskevan sääntelyn noudattamisesta vahingonkorvausvastuun uhalla, ja tämä vahingonkorvausvastuu määrittyy yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Näin ollen ehdotettua 26 artiklaa ei tarvittaisi direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen sisällyttäminen direktiiviin voisi kuitenkin synnyttää epävarmuutta siitä, muodostuuko johdon vastuu erilaiseksi sen perusteella kuin vallitseva doktriini on.

Myös direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa asetettu vaatimus johdon palkkioiden sitomisesta ilmastonmuutoksen torjuntaan aiheuttaa epäselvyyttä johdon palkitsemisjärjestelmiä kohtaan ja kyseinen kohta olisi perustelua poistaa.

Edellä mainittujen yksittäisten artiklojen tarpeellisuutta on perusteltua tarkastella erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta.

1. **Lausunnon sisältö**

Otan lausunnossani kantaa direktiiviehdotukseen pääasiallisesti vain yhtiöoikeudelliselta ja hyvän corporate governance -järjestelmän kannalta.

On lausunnossani painottanut niitä näkökohtia, joiden osalta minusta olisi perusteltua täydentää U-kirjelmässä esiin tuotuja seikkoja ja jättänyt vähäisemmälle huomiolle ne seikat, joiden osalta kirjelmässä tehdyt johtopäätökset vastaavat omia käsityksiäni.

2. Direktiivin peruslinjaukset ja soveltamisala

Kestävän yritystoiminnan sääntely unionitasolla on perusteltua. Laadittaessa yritysten kestävään toimintaan liittyvää sääntelyä on kuitenkin tarpeellista säännellä asioista riittävän yksiselitteisesti, että sääntelyn kohteena olevat tahot (yritykset ja niiden johto) tiedostavat omat velvollisuutensa. Uusi sääntely ei saisi myöskään poiketa sääntelytavaltaan ja peruslinjauksiltaan olemassa olevasta yritystoimintaa koskevasta yhtiöoikeudellisesta sääntelystä epäselvyyttä aiheuttavalla tavalla, koska sääntelyllä on vaikutuksia myös yritysten ja niiden johdon lisäksi myös sidosryhmiin, kuten velkojiin ja sopimuskumppaneihin, kuten vakuutuksia myöntäviin tahoihin.

Pelkästään laajasti hyväksytty sääntelytarve ja säänneltävän kohteen ilmeinen tärkeys eivät voi olla perusteita, joiden pohjalta voidaan tinkiä hyvän sääntelyn edellytyksistä. Pidän myös aiheellisena todeta, että osa direktiiviehdotuksen artikloista ovat tavoitteiltaan huomattavan kunnianhimoisia, joka ei ole kuitenkaan heijastunut riittävällä tavalla itse sääntelyn sisältöön. Tämä näkyy erityisesti siinä, että monitahoisista asioista pyritään sääntelemään varsin yleispiirteisin säännöksin ja poikkeamalla vakiintuneista toimintamalleista. Ehdotetut artiklan aiheuttavat pahimmillaan huomattavia oppimis- ja selonottokustannuksia sekä epäselvyyttä kuin edistävät direktiivin, sinänsä kannatettavien tavoitteiden toteutumista.

U-kirjelmässä s. 27 esitetty näkemys siitä, että direktiiviehdotuksen suhdetta yhtiöoikeuteen ja hyvän hallinnon sääntelyyn tulisi arvioida nykyistä perusteellisemmin, on kannatettava jäljempänä esitettävin yksityiskohtaisin perusteluin.

Sääntelytarve ja soveltamisala

Valtioneuvoston myönteinen kanta EU-tasolla säädettävään yritysvastuuseen sekä sääntelyn saattamiseksi voimaan lähivuosina on kannatettava.

Valtioneuvoston myönteinen kanta direktiivin ehdotettuun soveltamisalaan on perusteltu. Sääntelyn soveltamisalan rajaaminen on aina sääntelyllisesti haasteellista. Mitä pienempiin yrityksiin tämänkaltaista sääntelyä ulotetaan, sitä suurempia on sääntelyn suhteelliset hallinnolliset kustannukset, mikä puoltaa ehdotettua soveltamisalaan pienempien yritysten rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi aina nousee esille kysymys siitä, että rajan alla olevat yritykset välttyvät sääntelyltä, kun taas rajan ylittäviin yrityksiin se kohdistuu, mikä on ongelmallista yritystoimintaa koskevan sääntelyn neutraliteetin kannalta. Direktiiviehdotuksen soveltamisalasta huolimatta sillä on vaikutuksia toimitusketjujen kautta tosiasiallisesti myös varsinaista soveltamisalaa pienempiin yrityksiin.

3. Direktiivin artiklakohtaiset huomiot

Direktiivin 15 artikla, erityisesti sen 3 kohta

Direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa säädettäisiin johdon palkkioiden sitomisesta direktiivissä asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Sääntelytavoite on erittäin kunnianhimoinen, mutta

myös vaikea, ja jälkimmäisestä syystä siinä on käsitykseni mukaan epäonnistuttu. Tästä syystä suhtaudun varauksellisesti 15 artiklan 3 kohdassa säädettyyn eli johdon palkkioiden sitomiseen ympäristötavoitteisiin. Direktiiviehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä muuttuvien palkkioiden sitomisella tarkoitetaan, erityisesti suhteessa Pariisin sopimuksen mukaiseen 1,5 celsiusasteen tavoitteeseen (joka itsessään on mitä kannatettavin tavoite). On huomattava, että yrityksillä on muun muassa toimialasta johtuen toinen toisistaan poikkeavia vaikutuksia ja vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi ilmastonmuutokseen. Tältä osin muuttuviin palkkioihin liittyvä pakottava sääntely ei ole sen sisältämästä joustovarasta huolimatta järkevä tapa edistää kestävyyttä. Tämä ei tarkoita sitä, ettenkö näkisi kestävyyteenkin liittyviä näkökohtia perusteltuina muuttuvan palkkion taustalla vaikuttavina tekijöinä, silloin kun sille on löydettävissä yrityksen toimialasta ja toiminnasta seuraavat selkeät kriteerit. Siitä sääntäleminen nyt ehdotetulla yleisellä mallilla synnyttää yleistä epäselvyyttä palkkiojärjestelmiin ja niiden arviointiin.

Kuten U-kirjelmän s. 27-28 todetaan, on ehdotus varsin joustava ja palkitsemista koskevien vaatimusten rikkomisen seuraamukset jäävät kansalliseen harkintaan. Katson, että mainitut seikat osoittavat, että johdon palkkioiden ”pakottava” sitominen ympäristötavoitteisiin järkevällä ja yhdenmukaisella tavalla on havaittu haasteellista. Direktiivin 15 artiklan 3 kohta linkittyy myös direktiiviehdotuksen johdon velvollisuuksia koskevaan 25 artiklaan ja sen epämääräisyyteen.

Oman käsitykseni mukaan hyvätasoisessa corporate governance -järjestelmässä johdon palkitseminen on perusteltua sitoa transparenttiin ja yksinkertaiseen palkitsemismalliin, joka rakentuu pitkän aikavälin tavoitteisiin. Tällaisen toimivan palkitsemismallin rakentaminen on ilman ehdotettua lisäsääntelyäkin haasteellista. Tästä syystä en näe perusteltuna 15 artiklan 3 kohtaa nyt esitetyssä muodossa, koska se on omiaan tekemään johdon palkitsemismallista epäselvän ja mahdollisesti hyvin arvostuksenvaraisiin tekijöihin pohjautuvan (ja kuka on oikea taho tekemään arvion). Pahimmillaan arvostuksenvarainen palkkiosääntely saattaa kannustaa jopa johdon lyhytnäköisyyteen ja muihin kuin pitkän aikavälin kestävyystavoitteiden edistämiseen.

Pitäisinkin perusteltuna, että 15 artiklan 3 kohta poistettaisiin direktiivistä. Poistamisen vaihtoehto olisi, että johdon palkkioihin liittyvän sääntelyn määrittely niin, että se olisi läpinäkyvä ja yksinkertainen. Pidän tällaisen sääntelyn rakentamista direktiiviin nopealla aikataululla kuitenkin hyvin haasteellisena ja epätodennäköisenä, mistä syytä pidän tarkoituksenmukaisena 15 artiklan 3. kohdan poistamista tai sen siirtämistä jatkokäsittelyyn vastaavalla tavalla kuin U-kirjelmässä ehdotetaan 22 artiklan osalta.

Direktiivin 22 artikla

Direktiiviehdotuksen 22 artiklassa säädetään yritysten vahingonkorvausvastuusta. Vahingonkorvausvastuuta koskeva direktiiviehdotuksen artikla on varsin yleispiirteinen ja sen suhde vakiintuneisiin vahingonkorvausoikeudellisiin periaatteisiin on epäselvä. Tämä on tuotu pääasiassa hyvin esiin U-kirjelmässä.

Ehdotettu sääntely muodostaisi varsin suoraviivaisen poikkeuksen osakkeenomistajan rajoitetusta vastuusta, jos emoyhtiöllä on vastuu myös tytäryhtiön tekemistä toimista. Tällöin on otettava huomioon, että kaikki tytäryhtiöt eivät ole suinkaan emoyhtiönsä täysin omistamia tyttäriä ja osa tytäryhtiöistä toimii myös varsin itsenäisesti. Tältä osin direktiiviehdotuksen sääntely on varsin yleispiirtein ja sen tulisi olla tarkkarajaisempi.

Vahingonkorvausvastuun yleisenä edellytyksenä on tuottamus ja riittävä syy-yhteys sekä adekvaattisuus eli vahingonaiheuttajan on tullut tiedostaa riittävällä tavalla syntyneen vahingon mahdollisuus tehdyn teon tai laiminlyönnin seurauksena. Tältä osin direktiiviehdotuksesta ei ilmene, miten ehdotettu sääntely suhteutuu näihin vahingonkorvausoikeudellisiin perusperiaatteisiin.

U-kirjelmässä todetun lisäksi on otettava huomioon, kun arvioidaan ehdotetuissa 22, 25 ja 26 artiklassa esitettyä sääntelyä ja sääntelyn vaikutusta yrityksen ja johdon vastuuseen, miten ehdotettu sääntely suhteutuu paitsi olemassa olevaan vahingonkorvausoikeudelliseen doktriiniin niin myös voimassa olevaan vakuutusoikeudelliseen käytänteisiin esimerkiksi tuottamuksen, syy-yhteyden ja vahinkojen korvattavuuden osalta. Sekä yritykset että niiden johtohenkilöt suojautuvat yleisesti vahingonkorvausvastuun riskiltä vakuutuksilla.

Edellä mainituilla ja valtioneuvoston U-kirjelmässä todetuilla perusteluilla kannatan U-kirjelmässä esitettyä näkemystä siitä, että ehdotetun 22 artiklan vahingonkorvaussäännökseen liittyvät ongelmat tulee poistaa ja sääntelyä selkeyttää tältä osin.

Direktiivin 25 artikla

Valtioneuvoston U-kirjelmässä esitetty näkemys siitä, että direktiiviehdotuksen 25 artikla tulisi poistaa ehdotuksesta on erittäin kannatettava. Se, millaisia konkreettisia velvollisuuksia artikla synnyttäisi yhtiön johdolle ja mikä on 25 artiklan velvollisuuksien suhde vakiintuneeseen osakeyhtiölaista seuraaviin johdon velvollisuuksiin, muodostuu ehdotuksen 25 artiklan pohjalta epämääräiseksi.

Yleisesti yhtiön johdon velvollisuutena on nähty yhtiön pitkän aikavälin voiton tuottaminen, jonka edellytetään tapahtuvan lainsäädännön ja yleisesti hyväksyttyjen toimintatapojen puitteissa. Yhtiön yhteiskuntavastuuta on tarkasteltu vastikään VNTEAS-hankkeessa, jossa on tuotu esiin niitä ongelmia, joita epämääräisten velvollisuuksien asettaminen yrityksen johdolle synnyttää.[1]

Ehdotettu 25 artikla esiin nostaa muun muassa kysymyksiä siitä, kuka arvioi ja miten 25 artiklassa asetettujen velvollisuuksien kulloisenkin sisällön. Voidaan esimerkiksi kysyä, antaako kestävyyskysymysten huomioiminen yhtiön johdolle legitiimin oikeuden tehdä toimia, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa yhtiön velkojille tai voiko esimerkiksi lainmukaisten voimassa olevien ympäristölupien mukaisesti toimiminen olla joissain tilanteissa 25 artiklan perusteella johdon velvollisuuksien rikkomista. Näin ollen U-kirjelmässä esitetty näkemys artiklan poistamisesta on kannatettava.

[1] VNTEAS 2020:39, Selvitys osakeyhtiölain muutostarpeista kilpailukykytekijänä s. 122-154.

Direktiivin 26 artikla

Direktiivin 26 artiklassa esitetty vaatimus on sinällään tarkoituksenmukainen. Lainsäädännön lähtökohta lienee kuitenkin jo nyt varsin selvä, eli mikäli yhtiön johto laiminlyö yhtiölle kuuluvien velvoitteiden täyttämisen, on se katsottava huolellisuusvelvollisuuden rikkomiseksi ja siitä seuraa yleiset sanktiot. Voidaan kuitenkin kysyä, onko kyseisellä artiklalla tarkoitus poiketa siitä, millainen on yrityksen johdon yleinen vahingonkorvausvastuu ja huolellisuusvelvollisuus. Toisin sanoen direktiivin implementoinnin jälkeen johdon vastuun tulisi määräytyä samalla tavoin kuin muunkin ja tästä syystä direktiivin kyseisen artiklan poistaminen tarpeettomana olisi näin ollen perusteltua.

Ruskolla 30.5.2022

Veikko Vahtera,
yritysjuridiikan professori, Tampereen yliopisto