

Asia: VN/6136/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi osakeyhtiölain, osuuskuntalain ja kauppakamarilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne yleisesti esityksestä

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi pörssiyritysten hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä annetun direktiivi (EU) 2022/2381 ripeää ja kattavaa voimaansaattamista. Lainsäädännön ohella hallinnointikoodia päivittämällä voidaan edistää tasa-arvon toteutumista yhtiöissä. Itseohjeistuksella on tärkeä merkitys tasa-arvotyön kannalta, mutta sillä ei ole päästy tai voida nähdä päästävän riittävään lopputulokseen. Sitova sääntely on väistämättä tarpeen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sen tavoitteena on panna täytäntöön kiintiödirektiivin vaatimukset siltä osin kuin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei täytä niitä noudattaen direktiivissä asetettua vähimmäistasoa. Tasa-arvovaltuutettu on jo aiemminkin lausunut, että direktiiviä toimeenpantaessa olisi huomioita sen olevan vähimmäisdirektiivi ja mahdollisuudet korkeampaan tavoitetasoon tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Toimia arvioitaessa olisi muistettava direktiivin tavoitteet ja sukupuolisyrynnän kiellot. Tasa-arvovaltuutettu haluaa kiinnittää erityisesti huomioita siihen, että direktiivissä edellytetään säädettävän seuraamuksista kiintiösäännösten noudattamatta jättämisen osalta ja päätösten ollessa direktiivin vastaisia. Seuraamusten on direktiivin ja yleisemmin EU:n syrjintäoikeuden mukaisesti oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että hallituksen esitys on näiltä osin puutteellinen.

Mitä mieltä olette soveltamisalaa koskevista ehdotuksista? (OYL 6 luvun 9 a § ja OKL 6 luvun 9 a §)

Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotusta soveltamisalaltaan liian suppeana, erityisesti huomioiden Suomen yrityskantaa koskevat kansalliset erityispiirteet, jotka rajaavat soveltamisalan ulkopuolelle

valtaosan yrityksistä. Tätä ei voida pitää tosiasiallisen tasa-arvon edistämisen kannalta perusteltuna ratkaisuna.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa nostaa esiin sen, että esimerkiksi Norjassa ja Ranskassa (40 prosentin) kiintiötavoitteiden ulottaminen kaikkiin pörssiyhtiöihin on kasvattanut naisten määrää hallituksissa huomattavasti yli 40 prosenttiin, mikä todetaan hallituksen esityksessä.

Mitä mieltä olette ehdotetusta kiintiötavoitteesta? (OYL 6 luvun 9 a § ja OKL 6 luvun 9 a §)

Esitetyssä on valittu direktiivin vaihtoehdosta toteutettavaksi kiintiötavoite, jossa hallituksen jäsenistä 40 prosenttia tulisi olla aliedustettua sukupuolta. Tämän todetaan esityksessä vastaavan paremmin listayhtiöiden toimintaympäristöä, jossa korostuvat hallinnointikoodi ja hallitukseen ja toimitusjohtajaan perustuva hallintomalli. Tasa-arvovaltuutettu haluaa tältä osin toistaa aiemman kantansa siitä, että tasa-arvon edistämiseksi kyseinen 40 prosentin edellytys tulisi säätää kaikkien hallintoelinpaikojen osalta. Kyseinen säännös on käytössä tasa-arvon edistämiseksi tasa-arvolakia sovellettaessa (4 a §) ja tämä on todettu toimivaksi ja tehokkaaksi keinoksi edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ”julkisyhteisön määräysvallassa olevien listayhtiöiden osalta direktiivin kiintiötavoitteet jo täyttyvät. Kiintiösäännös on lisännyt naisten määrää päättävissä elimissä ja parantanut naisten urakehitysmahdollisuuksia. Siten säännöksen myötä on edistetty sukupuolten välisen tasa-arvon kehittymistä.”

Mitä mieltä olette ehdotetusta raportoinnista? (VMA 7 §:n 5 kohta)

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että raportointivelvollisuus sinänsä on perusteltu. Valtuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että raportointiin ei kohdistu minkäänlaista sisällöllistä arviointia tai valvontaa, vaan valvonta kohdistuu siihen, että selvitys ylipäättään annetaan. Valtuutetun käsityksen mukaan sisältöön ulottumaton valvonta ei anna mahdollisuutta direktiivin edellyttämiin tehokkaisiin, oikeasuhtaisiin ja varoittaviin seuraamuksiin.

Mitä mieltä olette ehdotetusta sukupuolten tasapuolista edustusta pörssiyhtiöissä edistävästä toimielimestä? (Kauppakamarilaki 2 § 3 mom. 5 kohta)

Direktiivin mukaan jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi elin yhtiöiden hallintoelinten sukupuolten tasapuolisen edustuksen edistämiseen, analysointiin, seurantaan ja tukemiseen, tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Direktiivin mukaan tämä elin voisi olla työelämän tasa-arvodirektiivin 2006/54/EU mukainen viranomainen, Suomessa siis tasa-arvovaltuutettu.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Keskuskauppakamari hoitaisi tätä direktiivissä tarkoitettua tehtävää. Esitystä kyseisen edistämisen, analysoinnin, seurannan ja tukemisen viranomaistehtävän antamisesta Keskuskauppakamarille puoltaa se, että Keskuskauppakamari seuraa jo nykytilassa naisten osuutta pörssiyhtiöiden hallituksessa ja johdossa, joten tehtävä ei ole sille uusi. Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotusta näin perusteltuna. Tasa-arvovaltuutettu kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomioita tätä viranomaistehtävää hoidettaessa muihin direktiivin asettamiin velvoitteisiin tehtävän osalta.

Perusteetonta aliedustetun sukupuolen valitsematta jättämistä tehtävään voidaan pitää myös on tosiasiallisesti kyse syrjintänä sukupuolen perusteella. Valtuutettu katsoo, ettei esityksessä ole riittävästi huomioitu oikeusturvan toteutumista silloin kun valitsematta jättäminen tapahtuu perusteettomasti sukupuolen perusteella. (Ks. näistä yksityiskohtaisemmin kohdat Mitä mieltä olette rekrytointiprosessia koskevien säännösten täytäntöönpanosta? ja Mitä mieltä olette ehdotetuista seuraamuksista?)

Mitä mieltä olette direktiivin sisältyvien jäsenvaltio-optioiden käyttämisestä?

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön direktiivin sallima optio, joka mahdollistaa hallituksen jäsenten valintaprosessia koskevien tarkempien säännösten soveltamisen lykkäämisen. Esityksessä todetaan, että Suomessa pörssiyritysten hallitusten jäsenten aliedustetun sukupuolen edustajien määrä on ollut 27.12.2022 noin 31 prosenttia ja soveltamisalaan kuuluvissa pörssiyrityksissä noin 35 prosenttia, joten Suomi voi jättää soveltamatta rekrytointia koskevia säännöksiä.

Tasa-arvovaltuutettu kannattaa pörssiyritysten hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä annetun direktiivi (EU) 2022/2381 ripeää ja kattavaa voimaansaattamista Asiassa voidaan kiinnittää huomioita siihen, että esimerkiksi Euroopan parlamentti ei lähtökohtaisesti tukenut poikkeamismahdollisuutta, sillä se näki poikkeamismahdollisuuden keinona kiertää direktiivin tavoitteiden saavuttaminen. Tasa-arvovaltuutettu ei pidä jäsenvaltio-optioiden käyttämistä tarkoituksenmukaisena suhteessa direktiivin tavoitteisiin.

Mitä mieltä olette rekrytointiprosessia koskevien säännösten täytäntöönpanosta? (OYL 6 luvun 9 b § ja OKL 6 luvun 9 b §)

Direktiivin mukaan, sellaisten pörssiyritysten, jotka eivät ole saavuttaneet määrällisiä tavoitteita suhteessa hallitusten kokoonpanoon on mukautettava valintaprosessia koskevia menettelyitään. Direktiivissä asetetaan menettelyllisiä vaatimuksia, jotka koskevat ehdokkaiden valintaa nimitettäväksi tai valittaviksi hallintoelimen jäseniksi läpinäkyvältä pohjalta ja ansioiden perusteella. Valintaa varten on direktiivin mukaisesti määritettävä selkeät, neutraalisti muotoillut ja yksiselitteiset perusteet, jotka on vahvistettava ennen valintamenettelyä ja joita on sovellettava syrjimättömällä tavalla ja koko ehdokasasettelua koskevan menettelyn ajan. Henkilö tai henkilöt on valittava kunkin ehdokkaan pätevyydestä tehdyn vertailevan analyysin perusteella.

Direktiivi velvoittaa menettelysääntöjä noudatettaessa pörssiyrityksen antavan ehdokkaalle tiedot seuraavista seikoista: 1) valinnan perustana olleet pätevyysvaatimukset; 2) ehdokkaiden objektiivinen vertailu vaatimusten pohjalta; 3) erityiset seikat, joiden perusteella valinnassa päädyttiin poikkeuksellisesti toista sukupuolta edustavaan ehdokkaaseen, joka ei ole aliedustettua sukupuolta.

Lisäksi direktiivi velvoittaa, että tällaisissa tapauksissa aliedustettua sukupuolta olevalla, valitsematta jätetyllä ehdokkaalla on oikeus panna asia vireille tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa. Vaatimuksensa tueksi tällaisen ehdokkaan on esitettävä näyttöä, jonka perusteella

voidaan olettaa, että kyseinen ehdokas on ollut yhtä pätevä kuin toista sukupuolta oleva ehdokas, joka on valittu nimitettäväksi tai valittavaksi pörssiyrityksen hallintoelimen jäseneksi. Pörssiyrityksen on puolestaan osoitettava, että säännöksiä ei ole rikottu.

Esityksessä ehdotetaan, että pörssiyritysten tulee antaa pyynnöstä direktiivin mukaiset tiedot. Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa ei ole esitetty millaisia keinoja syrjintää epäilevällä aliedustettua sukupuolta olevalla hakijalla on saada tieto yritykseltä, mikäli tämä kieltäytyy sitä antamasta eikä siitä mitä oikeuskeinoja hakijalla on käytössään, jos hän tiedot saatuaan kokee tulleen syrjityksi valintapäätöstä tehtäessä. Esityksessä ei ole käsitelty direktiivissä todettua edellytystä saattaa asia vireille tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa eikä mahdollisia seuraamuksia pykälän rikkomisen johdosta tilanteessa, jossa pörssiyritysten tulee kyseistä pykälää noudattaa. Seuraamusten osalta on vielä huomattava, että niiden tulee direktiivin mukaisesti olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että edellä kuvatun kaltaisessa sukupuolisyryntää arvioivassa tilanteessa tasa-arvolaki tarjoaa direktiivin edellyttämää oikeussuojaa. Valtuutetun näkemyksen mukaan direktiivi tulisi voimaansaapaa myös niin, että tasa-arvolain soveltamisalaan lisätään direktiivin toimeenpano. Näin direktiivin soveltamisalalla henkilöllä olisi mahdollisuus saattaa asia tasa-arvolain mukaan tasa-arvovaltuutetun tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi sekä mahdollisuus saada hyvitystä säännösten rikkomisesta.

Mitä mieltä olette ehdotetuista seuraamuksista?

Jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisten säännösten rikkomiseen pörssiyrityksissä sovellettavista seuraamuksista. Käytettävissä tulee direktiivin mukaisesti olla hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä, joilla voidaan varmistaa veloitteiden täyttäminen. Kyseisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Niihin voi sisältyä sakkoja tai tuomioistuimen tai toimivaltaisen viranomaisen toimivalta mitätöidä tai kumota annettujen kansallisten säännösten vastaisesti tehty valintapäätös (direktiivin 8 artiklan 1 kohta)

Tasa-arvovaltuutettu pitää edellisessä kohdassa kuvatulla tavalla esityksen ehdotuksia seuraamuksista riittämättömänä. Tasa-arvovaltuutetun mukaan hallituksen jäsenen tehtävään valitsematta jättämisessä on kyse sukupuolisyryntään kiellon piiriin kuuluvasta toiminnasta ja sitä pitäisi pystyä arvioimaan syrjintäkieltojen rikkomisena ja jonka seurauksena olisi muiden syrjintäkieltojen rikkomisen tavoin hyvitysseuraamus (tasa-arvolain 11 §). Tähän ei kuitenkaan esityksessä oteta miltään osin kantaa ja tasa-arvolaki sivuutetaan esityksessä lähes tyystin. Tasa-arvolain osalta on huomattava, että sen 7§ mukainen syrjintään yleiskielto ei tuo itsessään oikeutta 11§ mukaiseen hyvitykseen eikä vastaa tältä osin direktiivin vaatimuksiin tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista.

Muut näkemykset direktiivin täytäntöönpanoon liittyen?

Esityksen voidaan siinä todetusti arvioida edistävän YK:n ihmisoikeuskomitean sekä YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean suosituksia Suomelle. Esityksessä todetaan, että Ihmisoikeuskomitea on suositellut, että Suomen tulisi tehostaa pyrkimyksiään lisätä naisten osallistumista yksityisellä sektorilla sekä heidän edustustaan korkeimmalla tasolla. Vastaavasti naisten syrjinnänpoistamista käsittelevä komitea on suositellut keinoja, jotka edistäisivät naisten osallistumista päätöksentekoon yksityisellä sektorilla. Lisäksi Suomi on saanut suosituksia naisten edustuksesta yksityisellä sektorilla ja sen korkeimmalla tasolla myös YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa.

Esityksessä katsotaan sen voivan ”edistää näitä tavoitteita erityisesti siltä osin, että soveltamisalaan kuuluvat julkiset yhtiöt toimivat luonteensa vuoksi mallina muulle yksityiselle sektorille ja sen myötä on mahdollista edistää sukupuolten tasa-arvoa myös laajemmin.”

Tasa-arvovaltuutettu haluaa kiinnittää huomioita siihen, että esityksen osuutta sukupuolivaikutuksista, johon yllä oleva teksti kuuluu, voidaan pitää hyvin suppeina, erityisesti huomioiden nyt toimeenpantavan direktiivin tarkoituksen olevan tasa-arvon edistämisestä ja naisten aseman parantamisesta. Myös sitä, että tosiasiallisesti vaikuttaminen jätetään vain julkisille yhtiöille, on varsin vaatimaton tavoitteena kohti naisten aseman parantamista.

Hiltunen Rainer
Tasa-arvovaltuutetun toimisto

Vilches Suvi
Tasa-arvovaltuutettu