

Janne Salminen

17.9.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi osakeyhtiölain 6 luvun ja kauppakamarilain 2 §:n muuttamisesta (HE 60/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutoksia osakeyhtiölakiin ja kauppakamarilakiin. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön pörssiyhtiöiden hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamista ja siihen liittyviä toimenpiteitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön direktiivin vähimmäisvaatimukset siltä osin kuin kansallinen lainsäädäntö ei niitä jo täytä.
2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 28.12.2024. Säännöksiä sovellettaisiin siten, että pörssiyhtiöiden olisi saavutettava velvoitteet viimeistään 30.6.2026. Osakeyhtiölain 6 luvun 9 b § tulisi kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Kyseinen lainkohta koskee pörssiyhtiön hallituksen jäsenten valintamenettelyä ja määrällisiä tavoitteita.
3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

Arvioinnin ala suhteessa EU-oikeuden vaatimuksiin

4. Perustuslakivaliokunta ei omasta valtiosääntöisestä tehtävästään käsin arvioi kansallisen täytäntöönpanosääntelyn sisältöjä EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3). Asiassa on kysymys tavoitteellisesta sukupuolten tasa-arvon edistämisestä tavoilla, jotka muissa yhteyksissä, tosin julkisyhteisöjen päätöksentekaelinten kokoonpanon sääntelyssä on arvioitu valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi, ei perusoikeuksien näkökulmasta nouse sellaisia seikkoja, jotka osana EU-oikeuden kansallista implementaatiota sanottu valtiosääntöoikeudellinen rajaus huomioon ottaen muodostuisi materiaalisesti perusoikeuskysymykseksi.

5. Tarkastelussani käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyvät ehdotetun lainsäädännön voimaantuloa koskeviin ratkaisuihin.

Asetuksenantovaltuudet?

6. Lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan myös, että siihen sisältyisi asetuksenantovaltuus Suomen perustuslain 80 §:n tarkoittamalla tavalla. (”Ehdotettu sääntely sisältää asetuksenantovaltuuden, joka on merkityksellinen perustuslain 80 §:n kannalta.”, HE 60/2024 vp, s. 37.) Tarkkaan ottaen ehdotettu sääntely ei sisällä uutta asetuksenantovaltuutta, vaan ymmärrän, että tässä on tarkoitus asetuksenannon osalta tukeutua arvopaperimarkkinalain 7 luvun 17 §:ään sisältyvään valtuuteen antaa valtiovarainministeriön asetuksella säännöksiä, jotka liittyvät liikkeeseenlaskijan velvollisuudesta antaa tietoja sijoittajille. Arvopaperilain 7 luku koskee säännöllistä tiedonantovelvollisuutta. Johtolauseensa mukaan valtiovarainministeriön asetus arvopaperin liikkeeseenlaskijan säännöllisestä tiedonantovelvollisuudesta nojautuu mainitun lain 7 luvun 17 §:n 1-4 kohtiin. Havaintojeni mukaan 2 kohtaa lukuun ottamatta mainitun lainkohdan säännökset viittaavat nimenomaisesti unionisäädöksiin ja sanottu 2 kohta kysein lain 7 luvussa säädetyn puolivuositarkastuksen, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sekä muun tiedonantovelvollisuuden sisältöön ja julkistamiseen, minkä vuoksi nyt jää avoimeksi, minkä säännöksen alaan tämän nyt säädettävän osakeyhtiölain 6 luvun velvoitteiden tiedot ja sen taustalla olevan direktiivi (EU) 2022/2381, 23.11. 2022, pörssiyhtiöiden hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä edellyttämät tiedot kuuluvat suhteessa asetuksenantovaltuuteen, johon tässä tarkoitetaan viitata. Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi mihin nimenomaiseen kohtaan olemassa olevassa asetuksenantovaltuudessa kaavailut asetusmuutokset perustettaisiin.

Tehokkaan voimassaolon ja voimaantulon problematiikkaa

7. Osakeyhtiölain 6 luvun muuttamista koskevan lain voimaantuloon ja voimassaolon ratkaisun kaksi toisistaan poikkeavaa ulottuvuutta tulee esille voimaantulosäännöksestä:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 6 luvun 9 b § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Tämän lain 6 luvun 9 a §:ssä tarkoitettujen pörssiyhtiöiden on pyrittävä saavuttamaan tavoitteet aliedustetun sukupuolen vähimmäismääristä viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2026.

8. Kyseisessä eduskunnan säädettäväksi ehdotetussa laissa on vain kaksi pykälää: 6 luvun 9 a § vaikuttaa voimaantulosäännöksen perusteella sisältävän lähinnä lakiin kirjatun tavoitteen, johon ei liity laissa sen täyttymistä tehostavaa säännöstä, ja 6 luvun 9 b §, jonka voimaantulo jätettäisiin auki valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi.

Sääntelyn tehokkuus ja tavoitteellisuus

9. Osakeyhtiölain 6 luvun 9 a §:ksi ehdotettu säännös sisältää löyhästi lakiin sisällytettävän säännöksen, jonka mukaan ”pörssiyhtiössä tavoitteena on oltava” tietty hallitusjäsenten suku-

puolijakauma ja voimaantulosäännös ilmaisee, että kyseisten yhtiöiden on pyrittävä saavuttamaan tavoitteet tiettyyn määräpäivään mennessä. Lakiin on voitu sisällyttää tällaisia yleisen poliittisen linjauksen luonteisia säännöksiä ilman, että ne siinä yhteydessä kuitenkaan sisältävät nimenomaisia erityisiä velvoittavia elementtejä. Tavoite on käsitykseni mukaan tässä perustuslain kannalta hyväksyttävä sinänsä. (Ks. esimerkiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain yhteydessä ilmaistu kannanotto ensin PeVL 21/2010 vp (kohdassa Muuta), jonka yhteydessä ilmaistu torjuva kanta muutettiin myöhemmin tupakkalain käsitteilyn yhteydessä, ks. PeVL_17/2016 vp.) Vastaavasti esimerkiksi hallintolain 7.1 § sisältää säännöksen siitä, kuinka asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Samoin lainsäädäntöön on voitu sijoittaa esimerkiksi tieliikennelakiin nykyisin sisältyvä säännös siitä, että polkupyöräilijän ja polkupyörän matkustajan on ajon aikana yleensä käytettävä kypärää. Tämän tyyppiselle säännöksellä voi olla merkitystä siitä huolimatta, että ne eivät nimenomaisessa sääntely-yhteydessään välttämättä näyttyädy erityisen tehokkaasti käyttäytymistä ohjaavina. Ne saattavat kuitenkin muutoin tulla huomioon otetuiksi, kuten esimerkiksi kypärän käyttö tai käyttämättömyys esimerkiksi erilaisissa vakuutusyhteyksissä, jne. Joka tapauksessa on huomattava, että ehdotettu säännös on hyvin pehmeästi muotoiltu. Viittaaan vielä erikseen siihen, että tämä ei sisällä kannanottoa siitä, mikä sääntelytapa täyttää esimerkiksi EU-oikeuden vaatimukset. Vaikka säännös on tavoitteiltaan väljästi muotoiltu, se voi silti vaikuttaa sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseen.

Voimaantuloajankohdasta säätäminen valtioneuvoston asetuksella

10. Ehdotuksen mukaan osakeyhtiölain 6 luvun 9 b § olisi tarkoitus saattaa tarvittaessa voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Valtioneuvoston asetus annettaisiin tilanteessa, jossa pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijakauman aliedustetun sukupuolen edustajien määrä laskisi alle 30 prosentin. Hallituksen esityksen mukaan voimaantulosta säätäminen asetuksella mahdollistaa sen, että tällaisessa tilanteessa lainsäädäntö saadaan voimaan kuuden kuukauden kuluessa direktiivin edellyttämällä tavalla.

11. Perustuslain 79.3 §:n mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

12. Säännöksellä on taustaa aikaisemmassa hallitusmuodossa ja orgaanikäytännössä. Tärkeällä tavalla se kuitenkin perustuslakiuudistuksen yhteydessä myös alleviivasi sitä, että on nimenomaan eduskunnan asiana pääsääntöisesti, eikä siis toimeenpanovallan asiana, päättää lain voimaantulon ajankohdasta. Säännös pitää eduskunnan käsissä sen säätämien lakien voimaantulon. Säännös sallii ainoastaan poikkeuksena ”erityisestä syystä”, sen, että voimaantulon ajankohta ei käy ilmi laista vaan jää asetuksella säädettäväksi. Lain voimaantuloajankohdasta koskevasta asetuksenantovaltuudesta voitaisiin hallituksen esityksen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 130) säätää asianomaisessa laissa vain erityisestä syystä. Hallituksen esitys tunnistaa tällaisiksi erityiseksi syyksi esimerkiksi sen, että suuren lainsäädäntökokonaisuuden eriosien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista vielä vahvistaa. Lisäksi esimerkiksi kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien on säädetty perustuslain 95.3 §:ssä pidemmälle menevästä voimaantuloa koskevasta asetuksenantovaltuudesta, koska voimaansaattamislakeja säädettäessä ei kaikissa tapauksissa vielä ole varmuutta, tuleeko kansainvälinen velvoite ylipäättään

kansainvälisoikeudellisesti voimaan. Siten laissa voidaan säätää, että tällaisen lain voimaantulosta säädetään asetuksella. (Ibid.)

13. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on mainittujen perustuslain esitöiden mainitsemien seikkojen ohella pidetty myös lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai esimerkiksi Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 72/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, PeVL 41/2006 vp, PeVL 1/2004 vp, PeVL 5/2004 vp, PeVL 14/2004 vp, PeVL 43/2000 vp). Samoin on hyväksytty lain saattaminen voimaan valtioneuvoston asetuksella tapauksessa, jossa tarkoituksena oli saada aikaan lainsäädäntömuutos yhtäaikaaisesti muiden Pohjoismaiden kanssa (PeVL 12/2000 vp). Sen sijaan lain voimaantulon kytkeytyminen toisen valtion veron korotuksiin ja sen vaikutuksiin tupakan hintaan, merkitsi sitä, että lain voimaantulo olisi jäänyt rippumaan asiallisesti toisen valtion tupakkatuotteiden markkinoiden kehityksestä, mitä ei pidetty asianmukaisena perustuslaissa tarkoitettuna erityisenä syynä (PeVL 5/2009 vp).

14. Käytännössä ei ole perustuslain hyväksymänä erityisenä syynä pidetty tarpeellisen ajan varaamista laista johtuville hallinnollisille toimenpiteille, käytännön järjestelyille ja tiedottamiselle, koska sellaiset toimet ovat tavanomaisia lähes kaikelle lainsäädännölle, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa. (PeVL 2/2005 vp, PeVL 7/2005 vp). Samoin perusteluna erityiselle syyllä on torjuttu esimerkiksi erilaiset valmistelutoimet mm. yksityisten elinkeinonharjoittajien tietojen luovuttamisen aloittamisen muodossa sinänsä aikaa edellyttäviin tietojärjestelmämuutoksiin johtavina syinä sille, että käyttöönottoaikataulua ei olisi ollut mahdollista ennakoita. Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut muutoinkaan tämänkaltaisten hallinnollisten toimenpiteiden aikatauluun liittyvien syiden täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vaatimusta. Tällaiset toimet ovat tavanomaisia lainsäädännössä, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa (ks. PeVL 4/2014 vp, PeVL 11/2014 vp PeVL 7/2005 vp).

15. Perustuslaissa ei sinänsä näytä olevan rajaa sille, kuinka kauas säätämishetkestä eduskunta päättää voimaantuloajankohdan asettaa (ks. Jyränki – Husa 2012, s. 238). Valtioelinten välisen tasapainon kannalta ja eduskunnan aseman kannalta on pidettävä lähtökohtaisesti kiinni siitä, että mahdollisuutta erityisestä syyestä antaa voimaantuloajankohdasta säätäminen toimeenpanovallalle ei lavenneta tulkinnalla.

16. Aikaisemman käytännön perusteella hallituksen esityksessä ilmenevät perustelut voimaantuloajankohdan avoimeksi jättämiselle tältä osin eivät ole asianmukaisia perustuslain 79.3 §:n vaatimusten kannalta. Tässä ei ole kysymys vastaavasta EU-oikeuteen palautuvasta syystä kuin käytännössä on ollut aikaisemmin kysymys. Se seikka yksin, että lainvoimaantulo jätettäisiin riippumaan myöhemmin täyttyvistä kriteereistä, joiden täyttymisen valtioneuvosto ratkaisisi, ei vastaa voimaantuloa koskevan sääntelyn tarkoitusta. Käytännössä on myös nimenomaisesti torjuttu lain voimaantulon edellyttämien valmistelutoimien ajalliset tarpeet tässä yhteydessä perusteluna voimaantuloajankohdan avoimeksi jättämiselle. Samoin suhtaudun torjuvasti siihen ajatukseen, että tällaisten kiintiöinstituutioiden luomisen vieraudesta oikeuteen olisi perusteena sille, että voimaantuloajankohta voitaisiin jättää ehdotetulla tavalla avoimeksi, kun oikeusjärjestys nimenomaisesti tuntee tasa-arvoperustaisia kiintiöratkaisuja vaikkakaan ei tällä elämänalueella. Näin ollen katsonkin, että ehdotetun lain voimaantuloajankohdasta säätämistä ei ole mahdollista jättää valtioneuvoston asetuksen varaan.