

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI OSAKEYHTIÖLAIN 6 LUVUN JA KAUPPAKAMARILAIN 2 §:N MUUTAMISESTA (HE 60/2024 VP)**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.*

**Yleistä esityksestä**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi osakeyhtiölakia ja kauppakamarilakia. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön pörssiyhtiöiden hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamista ja siihen liittyviä toimenpiteitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Esityksen mukaan soveltamisalaan kuuluvien pörssiyhtiöiden tavoitteena olisi oltava, että hallitusten jäsenistä 40 prosenttia on aliedustettua sukupuolta viimeistään 30.6.2026. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön direktiivin sallima optio, joka mahdollistaa hallituksen jäsenten valintaprosessia koskevien tarkempien säännösten soveltamisen lykkäämisen. Keskuskauppakamari hoitaisi direktiivissä tarkoitettua yhtiöiden hallintoelinten sukupuolten tasapuolisen edustuksen edistämisen, analysoinnin, seurannan ja tukemisen tehtävää. Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön direktiivin vähimmäisvaatimukset siltä osin kuin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei niitä täytä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 28.12.2024, osakeyhtiölain 6 luvun 9 b § kuitenkin valtioneuvoston asetuksella säädettyään ajankohtana.

Esitykseen sisältyy jakso vaikutusarvioinneista. Sen mukaan (s. 20–21, 23) ehdotetun sääntelyn välittömät vaikutukset tulevat koskemaan varsin pientä osuutta soveltamisalaan kuuluvista yrityksistä, mutta voivat osaltaan edistää naisten mahdollisuuksia tulla valituksi yritysten hallituksiin. Lisäksi todetaan, että on haastavaa arvioida sitä, tuleeko ehdotettu sääntely vaikuttamaan hallituskokoonpanojen kokoon pitkällä aikavälillä. Hallinnointikoodin suositusten myötä naisten määrää on Suomessa jo nostettu merkittävästi yritysten päättävissä elimissä.

Esitys sisältää lisäksi jakson lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Jaksossa on tarkasteltu ehdotetun asetuksenantovaltuuden suhdetta perustuslain 80 §:ään asetuksenantamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä ehdotettujen voimaantulosäännösten suhdetta perustuslain 79 §:ään lain voimaantulosta. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

**Arviointiperusta**

Ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon sekä sukupuolten tasa-arvon edistämismääräysten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 42, PeVM 25/1994 vp, s. 7). Perustuslain 6 § ei

estä sitä, että lainsäädännössä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Pykälän 2 momentin mukainen syrjintäkielto kohdistuu ilman hyväksyttävää perustetta tapahtuvaan eri asemaan asettamiseen erilaisten henkilöön liittyvien syiden, kuten sukupuolen, perusteella. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 39/2014 vp, PeVL 19/2014 vp, s. 2, PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 3).

Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tasa-arvon edistämällä työelämässä viitataan tasa-arvoiseen kohteluun sekä työssä että työhön otettaessa (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7, ks. PeVL 40/2016 vp, PeVL 4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Lainkohdassa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi (HE 309/1993 vp, s. 46). Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen pyrkivien lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohdat ovat toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia. Näissä tilanteissa tulee kiinnittää huomiota esityksen vaikutusten arviointiin, vaikka tähän usein liittyy tietty epävarmuuselementti. (PeVL 26/2017 vp.)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, tasa-arvolaki) on tärkeä perustuslain 6 §:n 4 momentin perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös (PeVL 40/2004 vp, s. 2). Arvioitavana olevassa esityksessä on todettu, että tasa-arvolain säännökset koskevat työelämää, eikä siten esimerkiksi työelämää koskevia syrjintäsäännöksiä sovelleta yhtiöiden hallituksen jäsenten valintaan. Tasa-arvolain 4 a §:ssä (232/2005) on säännös sukupuolten tasapuolista edustuksesta julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanoissa, jonka tavoitteena on edistää naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Mainittu säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 40/2004 vp).

Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetään muun ohella positiivisesta erityiskohtelusta. Lain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Yhdenvertaisuuslain esitöissä viitataan oikeushenkilöiden perustamista ja toimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Osakeyhtiölain osalta todetaan, että lailla ei sinänsä puututa oikeushenkilöiden sisäiseen järjestäytymiseen, kuten hallituksen jäsenten tai muun ylimmän johdon valintamenettelyihin. Esitöiden mukaan tällaiset menettelyt ovat vain harvoin sen luonteisia, että ehdotetun lain syrjinnän ja vastatoimien kiellot voisivat käytännössä tulla niissä sovellettaviksi. (HE 19/2014 vp, s. 54.) Sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhtiöiden hallituksissa ei ole Suomessa sitovaa lainsäädäntöä.

## Arviointi

*Esityksessä on kyse niin sanotun kiintiödirektiivin täytäntöönpanosta, jolla pyritään edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tasapainottamalla sukupuolijakaumaa soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden ylimmissä johtotehtävissä. Tasa-arvon toteutumiseen työelämässä liittyvään tavoitteeseen nähden on merkille pantava puute se, että esityksen perustuslakijaksossa käsitellään vain asetuksenantovaltuutta ja voimaantuloa eikä lainkaan ehdotusten olennaista kytkentää perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.*

*Ehdotus toteuttaa tavoitteeltaan myös sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita, joita esityksen valtiosääntöarvioinnissa ei myöskään nosteta esille. Kuitenkin vaikutusarviointijaksossa mainitaan (s. 25), että esityksen voidaan arvioida edistävän YK:n ihmisoikeusneuvoston, ihmisoikeuskomitean ja naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean suosituksia siitä, että Suomen tulisi edistää naisten osallistumista ja edustusta päätöksentekoon yksityisellä sektorilla.*

*Suhteessa perustuslain 6 §:n 4 momentin säännökseen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään sekä perustuslain 22 §:ään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta on huomionarvoista, että ehdotetulla sääntelyllä pyritään panemaan täytäntöön kiintiödirektiivin vaatimukset siltä osin kuin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei täytä direktiivissä asetettua vähimmäistasoa. Esityksessä ei siten tavoitella kyseistä vähimmäisdirektiiviä korkeampaa tavoitetasoa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Tämä näkyy muun ohella siinä, että ehdotetussa soveltamisalasäännöksessä (osakeyhtiölain 6 luvun 9 a §) valtaosa yrityksistä rajautuisi soveltamisalan ulkopuolelle. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että sääntely koskisi vain vähäistä määrää pörssiyhtiöitä Suomessa (2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen mukaan noin 35 yhtiötä, s. 20), mihin nähden esityksen suorat vaikutukset jäänevät ylipäänsä melko vähäisiksi. Ehdotettua laajempi soveltamisala turvaisi sinänsä paremmin tavoitetta tosiasiallisen tasa-arvon edistämisestä.*

*Esityksessä ehdotettu kiintiövaatimus merkitsisi positiivista erityiskohtelua. Tähän nähden esityksessä on esitetty varsin vähän perusteluja sille, että sääntely edistäisi tosiasiallista tasa-arvoa. Esityksen sukupuolivaikutusten arviointia voidaan pitää melko suppeana. Lisäksi huomio kiinnittyy vaikutusarviointien viittauksiin ehdotuksen vähämerkityksisyydestä. Tästä huolimatta on nähdäkseni perusteltua arvioida, että kiintiöt voivat osaltaan edistää naisten mahdollisuuksia tulla valituksi yritysten hallituksiin. Ottaen lisäksi huomioon esitetyn vaihtoehtojen arvioinnin ja sen, että sääntelyn taustalla on tarve implementoida EU-direktiivi pörssiyhtiöiden hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta, pidän ehdotusta ongelmattona perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon kannalta.*

*Lisäksi on syytä nostaa esille, että ehdotettu kiintiövaatimus koskisi vain yhtiöiden hallituspaikkoja. Esityksessä on asianmukaisesti arvioitu vaihtoehtoa ulottaa kiintiövaatimus kaikkiin hallintoelinpaikkoihin. On kuitenkin tarpeen ottaa vielä huomioon tasa-arvolain 4 a §:n vastaava kiintiösäännös, joka koskee julkisen hallinnon toimielinten kaikkia hallintoelinpaikkoja. Näin*

*ollen julkisyhteisön määräysvallassa olevien listayhtiöiden osalta direktiivin kiintiötavoitteet täyttyvät jo nykyisellään. Vaikka ehdotettu sääntely jo sinänsä parantaisikin yhdenvertaisuuden toteutumista muiden soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden osalta, on nähdäkseni perusteltua arvioida, että nyt esitettyä laajempi kiintiövaatimus, joka seuraisi mahdollisimman pitkälle tasa-arvolain kiintiösääntelyä, edistäisi tehokkaammin sukupuolten välistä tasa-arvoa.*

*Edellä esille tuomani puutteet kytkeytyvät ennen kaikkea yhdenvertaisuusperusoikeuden edistämistarpeisiin sekä tarpeeseen käsitellä myös tätä näkökulmaa osana esityksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Mainitut seikat eivät havaintojeni mukaan kuitenkaan muodosta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä lakiehdotuksia tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Nyt arvioitavana olevan esityksen keskeisiltä osiltaan puutteellisen perustuslakijakson vuoksi pidän joka tapauksessa tarpeellisena kiinnittää huomiota ylipäätään siihen, että hyvään lainvalmisteluun kuuluu asianmukaisten perustuslainmukaisuusarviointien sisällyttäminen hallituksen esityksiin.*

Helsingissä 17.9.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori