

18.9.2024

Dnro TAS/571/2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Tyvl@eduskunta.fi

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

Tasa-arvovaltuutettu kiittää Työ- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuul-
luksi ja toteaa, että direktiivin (EU) 2022/2381 nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen
esitystä kattavampi voimaansaattaminen olisi ollut tarpeen tosiasiallisen tasa-arvon
edistymiseksi ja direktiivin tavoitteen eli sukupuolijakauman tasapainottamiseksi.

Valinta säätää direktiivin toimeenpanosta vähimmäistason mukaisesti ja mm. valinta
jättää säätämättä tasa-arvolakiin tarpeellisista muutoksista hallitusten jäsenten syrji-
mättömän valinnan varmistamiseksi rajaa entisestään esityksen vaikuttavuutta ja
mahdollisuuksia tosiasiallisesti puuttua syrjiviin käytäntöihin.

Esitys ei myöskään kaikilta osin vastaa direktiivin edellytyksiä riittävistä sanktioista
sen velvoitteiden rikkomisesta. Sanktioiden riittävyys ja riittävät menettelyt direktii-
vin velvoitteiden rikkomisesta on huomioitava lainvalmistelussa, eikä niitä voida jät-
tää mahdollisesti myöhemmin annettavan asetuksen varaan.

Tasa-arvovaltuutettu on aiemmin direktiivin voimaansaattamisen yhteydessä lausu-
nut hallituksen esitysluonnoksesta (VN/6136/2023, TAS/790/2023) sekä selvityksestä
naisten urakehityksen haasteista listayhtiöiden hallitus- ja johtoryhmätehtävissä ja
sukupuolten tasa-arvoisesta edustuksesta pörssiyhtiöiden hallituksissa annetun di-
rektiivin täytäntöönpanosta (VN/6136/2023, TAS/125/2023).

Mahdollisuudet tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseen jäävät suppeiksi

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että kansallisesti valittu minimitasen toimeenpano ja
jäsenvaltioiden optioiden mahdollisimman laaja käyttäminen rajaavat sääntelyn
mahdollisuudet tosiasiallisen tasa-arvon edistämisen suhteen hyvin rajallisiksi.

Tasa-arvovaltuutettu painottaa, että tasa-arvolain mukainen edistämisvelvollisuus
edellyttää, että viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja mies-
ten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Valtioneuvoston tasa-

arvopoliittisessa selonteossa on puolestaan asetettu Suomen kansalliseksi tavoitteeksi se, että valta yhteiskunnassa, politiikassa ja taloudessa jakautuu tasapuolisesti sukupuolten kesken vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen tulee viitoittaa poliittista päätöksentekoa tulevilla hallituskausilla ja olla osa toiminnan suunnittelua koko valtioneuvostossa.

Tasa-arvovaltuutetun mukaan valittu soveltamisala on liian suppea, sillä se jättää direktiivin ulkopuolelle valtaosa yrityksistä. Jäsenvaltio-optioiden laajamittaisen käyttämisen osalta tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että esimerkiksi Euroopan parlamentti ei lähtökohtaisesti tukenut poikkeamismahdollisuutta, sillä se näki poikkeamismahdollisuuden keinona kiertää direktiivin tavoitteiden saavuttaminen.

Raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä oltava seuraamukset

Direktiivin asettamat velvoitteet

Pörssiyhtiödirektiivin toimeenpanoon liittyy keskeisesti raportointivelvollisuus. Pörssi-yhtiöiden tulee antaa toimivaltaisille viranomaisille kerran vuodessa tietoja hallintoelintensä jäsenten sukupuolijakaumasta sekä tiedot toimenpiteistä, joita ne ovat toteuttaneet saavuttaakseen direktiivissä tarkoitetut tavoitteet.

Raportoinnissa annettaviin tietoihin on lisäksi sisällytettävä selvitys, miksi tavoitteita ei saavutettu, jos näin on, sekä kattava kuvaus toimenpiteistä, joita pörssi-yhtiö on jo toteuttanut tai aikoo toteuttaa saavuttaakseen tavoitteet.

Direktiivi mahdollistaa jälkimmäisen velvoitteen soveltamatta jättämisen, jos jäsenvaltiossa ei sovelleta hallituksen jäsenten rekrytointiprosessia koskevaa artiklaa. Lisäksi edellytetään, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään säännöllisistä raportointivelvoitteista, joilla varmistetaan, että pörssi-yhtiöiden osalta julkaistaan säännöllisesti tietoja niiden saavuttamasta edistyksestä naisten ja miesten tasapuolisesta edustuksesta hallintoelimissään.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen mukaan Finanssivalvonnalla olisi mahdollisuus määrätä raportoinnin laiminlyönnistä tai rikkomisesta seuraamusmaksu. Finanssivalvonnalla on mahdollisuudet puuttua sellaisen yhtiön menettelyyn, joka ei laadi tai julkista arvopaperimarkkina-alaissa tarkoitetulla tavalla asianmukaista selvitystä tai joka laatiessaan tai julkistaessaan sen antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja hallituksen sukupuolijakaumasta. Esityksen mukaan tämä riittäisi täyttämään direktiivin vaatimukset seuraamuksista yhtiöille.

Hallitus esittää jäsenvaltio-option käyttöä laajemman raportointivelvollisuuden välttämiseksi.

Tasa-arvovaltuutetun kanta

Direktiivissä edellytetään jäsenvaltioiden luovan seuraamukset raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä. Direktiivin edellytysten laiminlyönnistä seuraavien seuraamusten on oltava tehokkaita ja oikeasuhtaisia.

Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan sisältöön ulottumaton valvonta ei luo mahdollisuutta direktiivissä selkeästi edellytettäviin seuraamuksiin. Tältä osin valtuutettu painottaa, että kansallisen valvonnan on vastattava direktiivin vaatimuksiin.

Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan, että Suomessa otetaan käyttöön jäsenvaltio-optio laajemman raportointivelvollisuuden välttämiseksi. Tasa-arvovaltuutettu haluaa muistuttaa, että mikäli jäsenvaltio-option käyttö ei tulevaisuudessa ole mahdollista, on sääntelyn täytettävä myös tältä osin edellytykset. Raportointivoitteen laiminlyönnistä on myös tältä osin oltava direktiivin edellyttämällä tavalla hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä, joilla voidaan varmistaa velvoitteiden täyttäminen ja rikkomisesta seuraavat direktiivin mukaiset sanktiot.

Säännös hallintoedustajien syrjimättömästä valinnasta tuotava tasa-arvolakiin

Direktiivin asettamat velvoitteet

Sellaisten pörssiyhtiöiden, jotka eivät ole saavuttaneet edellä mainittuja määrällisiä tavoitteita, on mukautettava valintaprosessia koskevia menettelyitään 6 artiklan mukaisesti. Direktiivissä asetetaan menettelyllisiä vaatimuksia, jotka koskevat ehdokkaiden valintaa nimitettäväksi tai valittaviksi hallintoelimen jäseniksi läpinäkyvältä pohjalta ja ansioiden perusteella.

Valintaa varten on 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.

Jos pörssiyhtiön hallintoelimeen ehdolla olevat henkilöt ovat yhtä päteviä ottaen huomioon henkilöiden soveltuvuus, kyvykkyys ja ammatillinen suorituskky, pörssiyhtiöllä on velvollisuus asettaa etusijalle aliedustettua sukupuolta edustava ehdokas.

Poikkeuksellisesti voidaan valita toista sukupuolta edustava ehdokas, jolloin tulee esittää merkitykseltään tärkeämpiä oikeudellisia syitä, kuten muut monimuotoisuutta koskevat toimintalinjat. Tällöinkin on tehtävä sellainen objektiivinen arviointi, jossa otetaan huomioon tämän toista sukupuolta edustavan ehdokkaan erityistilanne ja joka perustuu syrjimättömiin perusteisiin, ja jotka johtavat tasapainoon toista sukupuolta olevan ehdokkaan hyväksi.

Ehdokkaan pyynnön johdosta pörssiyhtiöiden on annettava tälle tiedot valinnan perustana olleista pätevyysvaatimuksista, ehdokkaiden objektiivisesta vertailusta näiden vaatimusten pohjalta sekä tarvittaessa erityisistä seikoista, joiden perusteella valinnassa päädyttiin poikkeuksellisesti muuta kuin aliedustettua sukupuolta edustavaan ehdokkaaseen.

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 pörssiyhtiön hallintoelimen jäseneksi. Pörssiyhtiön on puolestaan osoitettava, että säännöksiä ei ole rikottu.

Jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisten säännösten sovellettavista seuraamuksista. Käytettävissä tulee direktiivin mukaisesti olla hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä, joilla voidaan varmistaa velvoitteiden täyttäminen. Kyseisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että hyödynnetään direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa sallittua optiota. Jäsenvaltio-optiolla mahdollistetaan pörssiyhtiön johdon jäsenten rekrytointimenettelyä koskevien velvollisuuksien lykkääminen.

Velvollisuuksia on kuitenkin sovellettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun soveltamisedellytykset eivät enää täyty. Tämän takia esityksessä ehdotetaan, että osakeyhtiölain 6 lukuun lisätään säännökset siitä, että pörssiyhtiöiden on otettava käyttöön menetelmiä, jotka varmistavat avoimen ja selkeästi määritellyn valintaprosessin sekä ehdokkaiden soveltuvuuden, pätevyyden ja ammattikokemuksen objektiivisen vertailun.

Yhtiön velvollisuutena olisi antaa ehdokkaalle säännöksessä tarkoitettuja tietoja valinnan perusteista. Tällaisia ennen valintaprosessia vahvistettuja selkeitä, neutraalisti muotoiltuja ja yksiselitteisiä perusteita olisi sovellettava koko ehdokasasetteluprosessin ajan, mukaan lukien avoimia toimia koskevien ilmoitusten valmistelu, esivalinta, esivalintaluettelon laatiminen tai hyväksytyjen ehdokkaiden luettelon laatiminen. Käytännössä velvollisuus olisi yhtiön johdolla, joka huolehtii yhtiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Tilanteessa, jossa yhtiö ei olisi noudattanut ennen valintaprosessia vahvistettuja perusteita tai tietojen antamista koskevia vaatimuksia, vastuu määräytyisi osakeyhtiölain perusteella.

Tasa-arvovaltuutetun kanta

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.

Hallituspaikoista päättämisen rinnastaminen pitkälti tasa-arvolain työhönottoa muistuttavaan menettelyyn voidaan pitää ongelmallisena. Ajatusta siitä, että hallituspaikkaan valitsematta jäänyt henkilö riitauttaisi valinnan nostamalla kanteen tuomioistuimessa, voidaan pitää todellisuudelle vieraana. (Tasa-arvovaltuutettu on aiemmin katsonut, että toimivampi menettely todennäköisesti olisi, että hallituspaikoista päättävä nimeämistoimikunta tai vastaava toimivaltainen elin velvoitettaisiin asettamaan jokaista auki olevaa paikkaa kohden ehdokkaaksi sekä miehen että naisen. Tällainen menettely vastaisi tasa-arvolain 4 a §:n 3 momentin mukaista julkiselle hallinnolle ja julkista valtaa käyttäville toimielimille asetettua velvollisuutta).

Rekrytointimenettelyn riitauttamiseen direktiivin nojalla oltava jokin tosiasiallinen mahdollisuus tilanteissa, joissa henkilö haluaa riitauttaa valitsematta jättämisensä.

Esityksessä ei ole kuitenkaan käsitelty direktiivissä todettua edellytystä saattaa asia vireille tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa, vaikka direktiivi edellyttää syrjintää epäilevällä olevan käytössään riittävät hallinnolliset tai oikeudelliset menettelyt.

Esitys ei myöskään luo direktiivin edellyttämiä seuraamuksia niille pörssiyhtiöille, jotka rikkovat hallintoedustajaa valitessaan syrjinnän kieltoa.

Tasa-arvovaltuutettu on toistuvasti esittänyt asian huomioimista tasa-arvolaisa. Tasa-arvovaltuutetun mukaan hallituksen jäsenen tehtävään valitsematta jättämisessä on kyse sukupuolisyrynnän kiellon piiriin kuuluvasta toiminnasta ja sitä pitäisi pystyä arvioimaan syrjintäkieltojen rikkomisena, jonka seurauksena olisi muiden syrjintäkieltojen rikkomisen tavoin hyvitysseuraamus. Tasa-arvolaki tarjoaisi direktiivin edellyttämää oikeussuojaa.

Tasa-arvolain (609/1986) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, on tasa-arvolain yleinen soveltamisala laaja, eikä rajoitu vain työsuhteeseen (nimenomaiset rajoitukset lain 2 §:ssä).

Lain 7 § mukainen syrjinnän yleiskielto, jonka mukaan välittömällä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella, soveltuu laajasti. Näin vaikka lain 8 § syrjinnästä työelämässä ei nykymuodossa soveltuisi hallitusten jäsenten valintaan, soveltuu siihen kuitenkin jo tasa-arvolaki yleisemmin, ja tasa-arvolakiin tulisi luoda säännös syrjivyydestä hallintoedustajien valinnassa.

Erityissäännös 7 §:n lisäksi olisi välttämätön, sillä 7 §:n mukainen syrjinnän yleiskielto ei tuo itsessään oikeutta 11 §:n mukaiseen hyvitykseen. Näin se ei tältä osin vastaa direktiivin vaatimuksiin tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista.

Tasa-arvolakia täsmentämällä tasa-arvovaltuutetulla olisi mahdollisuus valvoa myös kyseistä syrjinnän kieltoa ja myös tältä osin antaa syrjintää epäileville oikeudellista neuvontaa. Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla tältä osin myös tasa-arvolain 19 §:n mukainen mahdollisuus edistää sovintoa osapuolten kesken, kuten sillä on laajasti myös muiden syrjintäkieltojen osalta.

Direktiivin poikkeusmahdollisuutta valita toista sukupuolta edustava ehdokas tulee puolestaan soveltaa hyvin rajatusti. Lavea poikkeusmahdollisuuden käyttö vesittää direktiivin tavoitteena olevan naisten aseman parantamisen toteutumisen.

Sukupuolten tasapuolista edustusta pörssiyhtiöissä edistävä toimielin

Direktiivin asettamat velvoitteet

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.

Tasa-arvovaltuutetun kanta

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon noudattamista; aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista; antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla (laki tasa-arvovaltuutetusta 2014/1328, 2§).

Tasa-arvovaltuutetulla ei ole nykyisellään resursseja toimia tasa-arvotiedon julkaisijana, vaan se valvoo ensi sijassa syrjintäkieltojen noudattamista ja keskittyy tasa-arvolain säännösten noudattamisen edistämiseen valvontahavaintojen nojalla.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tältä osin tarkoituksenmukaisena kyseisen edistämisen, analysoinnin, seurannan ja tukemisen viranomaistehtävän antamista Keskuskauppa-kamarille hallituksen esityksen mukaisesti.

Keskuskauppakamari seuraa jo nykytilassa naisten osuutta pörssiyhtiöiden hallituksessa ja johdossa, joten tehtävä ei ole sille uusi. Lisäksi itsesääntelyn merkitystä korostettaessa direktiivin tavoitteiden toteuttamisessa on tämän tehtävän antaminen Keskuskauppakamarille perusteltua.

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa kyseisen viranomaistehtävän osalta tasa-arvolain 4 §:n mukaisesta viranomaisen velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja

Suvi Vilches