

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Annika Collin

LAINSÄÄDÄNTÖ JA ITSESÄÄNTELY TASA-ARVON EDISTÄJÄNÄ
ESIMERKKINÄ SUKUPUOLTEN VÄLISEN TASA-ARVON EDISTÄMINEN JULKISESSA
HALLINNOSSA JA PÖRSSIYHTIÖIDEN HALLITUSPAIKOILLA

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

COLLIN, ANNIKA: Lainsäädäntö ja itsesääntely tasa-arvon edistäjänä. Esimerkkinä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen julkisessa hallinnossa ja pörssiyhtiöiden hallituspaikoilla

Pro gradu –tutkielma, xiv + 84 s.

Julkisoikeus

Joulukuu 2013

Tämän tutkielman aiheena on tutkia lainsäädännön ja itsesääntelyn roolia naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäjänä julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa, tarkemmin pörssiyhtiöiden hallituspaikoilla. Esimerkkinä tutkielmassa toimii lain naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986 vp) kiintiösäännöksen eli 4 a §:n tarkoittamat toimielimet julkisessa hallinnossa ja itsesääntelyn osalta Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus 9 sukupuolijaosta pörssiyhtiöiden hallituksissa. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia miten laintasoisilla sukupuoleen perustuvilla kiintiöllä ja vaihtoehtoisesti itsesääntelyllä voidaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa yhteiskunnan päätöksenteossa. Tutkimuksen metodi on lainopillinen ja oikeuspoliittinen. Lainopin avulla on tarkastelu voimassaolevan oikeuden tämän hetkistä sisältöä ja tulkintaa. Oikeuspolitiikan avulla on tarkastelu sitä, miten naisten ja miesten välinen tasa-arvo on toteutunut ja miten voisi toteutua paremmin. Pääosin tutkielma pohjautuu oikeuskirjallisuuteen, lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön ja selvityksiin tasa-arvolain 4 a §:n ja Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin toteutumisesta.

Tutkimuksen keskeisenä tuloksena on, että sukupuoleen perustuvalla kiintiölainsäädännöllä ja itsesääntelyllä voidaan vaikuttaa naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Lainsäädännön ja itsesääntelyn tavoitteet naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi ovat samat, mutta keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat poikkeavat. Lisäksi lainsäädännön ja itsesääntelyn rakenteesta johtuen lainsäädännön kiintiövaatimus tuo nopeammin muutoksia aikaan. Tästä johtuen itsesääntelyn käyttämistä pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijakaumaan uhkaa kiintiölaki direktiivin muodossa. Tutkimuksen tuloksena voidaan havaita, että kiintiösäännöksen ja itsesääntelyn puutteena on se, että kiintiösäännös ja itsesääntely eivät ole ulottaneet vaikutuksia oman soveltamisalan ulkopuolelle. Edelleen naisten asema on heikko julkisen hallinnon johtamisessa, kunnanjohtamisessa ja pörssiyhtiöiden operatiivisessa johdossa. Johtopäätöksenä voidaan havaita, että kiintiösääntelyllä ja itsesääntelyllä voidaan vaikuttaa yhteiskunnan rakenteisiin, mutta asenteisiin vaikuttaminen ei ole yhtä helppoa. Yleisesti voidaan todeta, että lainsäädännön lisäksi oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoilta, kuten itsesääntelyllä, voidaan vaikuttaa naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Tämän vuoksi voimassa olevaa itsesääntelyä voidaan vaihtoehtoisesti hyödyntää ja kehittää kiintiölain sijaan.

Sisältö

Sisältö	iii
Lähteet	v
1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat	1
1.1.1 Tutkimustehtävä	3
1.1.2 Tutkielman rajaus	4
1.1.3 Teoreettinen viitekehys ja metodiset valinnat	5
1.1.4 Tutkielman rakenne	6
2 Sukupuolten välinen tasa-arvo	7
2.1 Tasa-arvon oikeudellinen käsite	7
2.2 Positiivinen erityiskohtelu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä	11
2.3 Tasa-arvon käsite yhteiskunnassa	16
3 Yhteiskuntaohjaamisen eri muodot	19
3.1 Yhteiskuntaohjaamisen käsitteenmäärittely	19
3.2 Oikeudellinen sääntely	21
3.3 Itsesääntely	24
3.4 Muut vaihtoehdot oikeudelliselle sääntelylle	30
3.4.1 Yhteissääntely	30
3.4.2 Informaatio-ohjaus	32
4 Sukupuoleen perustuva kiintiösääntely	33
4.1 Kiintiöt julkisessa hallinnossa	33
4.1.1 Kiintiösäännöksen tausta	35
4.1.2 Tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen ja toisen momentin erot	36
4.1.3 Poikkeaminen tasa-arvolain 4 a §:stä erityisestä syystä johtuen	39

4.1.4	Tasa-arvolain 4 a §:n toteutuminen ja vaikutukset	42
4.2	Pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijakaumaa säädellään itsesääntelyllä.....	44
4.2.1	Taustaa talouselämän sääntelystä	44
4.2.2	Hallinnointikoodin suositus 9	47
4.2.3	Hallinnointikoodin valvonta ja siitä poikkeaminen.....	48
4.2.4	Itsesääntelyn vaikutus pörssiyhtiöiden hallitusten kokoonpanoihin	51
4.2.5	Nainen pörssiyhtiön hallituksessa vaikuttaa pörssiyhtiön toimintaan.....	54
4.3	Pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiö -direktiiviehdotus	57
4.3.1	Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja sisältö lyhyesti	60
4.3.2	Direktiiviehdotuksen pätevyysvertailu, etusija ja muita huomioita	62
4.3.3	Pohdintaa direktiiviehdotuksen vaikutuksista ja tarkoitusperästä	67
4.4	Norjan pörssiyhtiöitä velvoittava kiintiölaki	71
5	Kiintiölainsäädäntö ja itsesääntely vertailussa tasa-arvon edistäjänä	73
6	Johtopäätökset	81

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Werner Söderströmin Osakeyhtiö. Helsinki 1988.

Ahtela, Karoliina; Bruun, Niklas; Koskinen, Pirkko; Nummijärvi, Anja & Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Talentum. Helsinki 2006.

Ahtela, Karoliina: Tasa-arvolakiin perustuva positiivinen erityiskohtelu erityisesti virkanimityksissä. Työelämän tutkimus 2–3/2004, Tampereen yliopisto, työelämän tutkimuskeskus. Tampere 2005, s. 96–111.

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 26. WSOY, Porvoo 1948.

Holli, Anne Maria; Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (toim.): Sukupuolten valta/kunta: politiikka, muutos ja sen vastarinta suomalaisissa kunnissa. Vastapaino. Tampere 2007.

Holli, Anne Maria: Sukupuolikiintiöiden vaikutukset kunnissa. Teoksessa: Holli, Anne Maria; Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (toim.): Sukupuolten valta/kunta: politiikka, muutos ja sen vastarinta suomalaisissa kunnissa. Vastapaino. Tampere 2007, s. 33–84.

Holli, Anne Maria: Kriittisiä näkökulmia tasa-arvon tutkimukseen. Teoksessa Kantola; Johanna; Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä – oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus. Tallinna 2012, s.76–78.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Tampere 2008.

Julkunen, Raija: Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Vastapaino. Tampere 2010.

Kangas, Urpo: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997, s. 90-109.

Kantola; Nousiainen & Saari (toim): Tasa-arvo toisin nähtynä. Tallinna 2012.

Kantola, Johanna; Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä – oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus. Tallinna 2012.

Komiteamietintö 2008:1. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välämietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. OPTL:n tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Niemivuo, Matti: Kansallinen lainvalmistelu. Kauppakaari. Jyväskylä 2002.

Nousiainen, Kevät: Käsitteellisiä välineitä tasa-arvon erittelyyn. Teoksessa Kantola; Johanna; Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä – oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus. Tallinna 2012, s.31–55.

Nousiainen, Kevät: Suomen syrjinnän vastainen lainsäädäntö. Teoksessa Kantola; Johanna; Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä – oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus. Tallinna 2012, s. 145–164.

Nousiainen, Kevät & Pylkkänen, Anu: Sukupuoli ja oikeuden yhdenvertaisuus. Forum Iuris. Helsinki 2001.

Oikeusministeriö: Hallituksen esityksen laatimisosuudet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Oikeusministeriö-Edita. Helsinki 2004.

Pakarinen, Auri: Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta, Itä-Suomen Yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Joensuu 2012.

Parviainen, Mervi: Tasa-arvoa laskimella, tutkimus tasa-arvolain kiintiösäännöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006.

Saari, Milja: Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa Kantola; Johanna; Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä – oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus. Tallinna 2012, s. 177–179.

Scheinin, Martin & Ojanen, Tuomas: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin; Ojanen, Tuomas; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet., Sanoma Pro verkkojulkaisu 2011, kappaleessa III yksittäiset perusoikeudet.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Vammala 2003.

Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Hakapaino OY, Helsinki 2012.

Tala, Jyrki: Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.) Oikeusolot 2009, katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244, Helsinki 2009, s. 321–346.

Tala, Jyrki: Oikeus ja politiikka – ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus? Teoksessa Ervasti, Kaius & Mencke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Saarijärvi 2002, s.95–118.

Tasa-arvoyksikkö & Tasa-arvovaltuutettu: Tasa-arvoesitteitä 2005:2, Yliopistopaino. Helsinki 2005.

Nousiainen, Kevät & Kantola, Johanna: Euroopan unionin tasa-arvopolitiikka. Teoksessa Kantola; Johanna; Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä – oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus. Tallinna 2012, s.134–139.

Mähönen, Jukka; Säiläkivi, Antti & Villa, Seppo: Osakeyhtiölaki käytännössä. WSOY. Juva 2006.

Virallislähteet

Alueiden komitean lausunto aiheesta direktiivi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. 2013/C 218/06, EUVL C 218, 30.7.2013, s.33–41.

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. 97/C 340/01.

Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä, COM(2012)0614 – C7-0382/2012 – 2012/0299(COD), 20.11.2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta COM(2012) 614 final – 2012/0299 (COD) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. 2013/C 133/13, EUVL C 133, 9.5.2013, s. 68–76.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa. EUVL L 204, 27.6.2006, s. 23–36.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto C-87/47, 30.3.2010. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fi:PDF>> (30.11.2013)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2007/C 303/01). <<http://eur-lex.europa.eu/fi/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303FI.01000101.htm>> (10.12.2013)

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio. Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä 2003/C 321/01, EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1–5.

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 90/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva sopimus SopS 67-68/1986.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976.

KOM(2012) 614 lopullinen. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

KOM(2012) 615 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Sukupuolijakauman tasapaino yritysjohdossa: älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun edistäminen.

Sopimus Euroopan unionista – Maastrichtin sopimus. 92/C 191/01.

Pekingin julistus ja toimintaohjelma 15.09.1995. <<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=73330>> (14.10.2013)

PeVL 17/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

TaVL 5/2013 vp – U 81/2012 vp. Talousvaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle. Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston määräämiseksi direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (listayhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiö -direktiivi).

TyVL 1/2013 vp – U 81/2012 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle. Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston määräämiseksi direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (listayhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiö – direktiivi).

U 81/2012 vp. Valtioneuvoston kirjelmän Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston määräämiseksi direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

VSN 7/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.

VTV 15/13/2013. Valtion talouden tarkastusviraston lausunto oikeusministeriölle 21.1.2013 Ehdotus direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948.

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/fin.pdf>
(14.10.2013)

Sähköiset lähteet

Abdullah, Shamsul; Ku Ismail, Ku Nor Izah & Nachum, Lilach: Women on Boards of Malaysian Firms: Impact on Market and Accounting Performance. 2012.
<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2145007> (29.11.2013)

Ahern, Kenneth R. & Dittmar, Amy K.: The Changing of the Boards: The Impact on firm Valuation of Mandated Female Board Representation. Forthcoming, The Quarterly Journal of Economics, 2011.
<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1364470> (1.12.2013)

Arvopaperimarkkinayhdistys ry: Soveltamisohje. Listayhtiöiden hallinnointikoodin suosituksista poikkeaminen. 2012.
<http://cgfinland.fi/files/2012/01/Soveltamisohje_comply-or-explain_final.pdf>
(15.10.2013)

Arvopaperimarkkina yhdistys ry: Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governance) 15.6.2010. <<http://cgfinland.fi/files/2012/01/suomen-listayhtioiden-hallinnointikoodi-cg2010.pdf>> (1.12.2013)

Brown, J. Robert JR.: Essay: Neutralizing the Board of Directors and the Impact on Diversity. University of Denver Sturm College of Law. 2011. U Denver Legal Studies Paper No. 11-18. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1938427> (29.11.2013).

Elstad, Beate & Ladegard, Gro: Women on Corporate Boards: Key Influencers or Token? Journal of Management and Governance. 2010. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1582368> (30.11.2013)

Julkisen sanan neuvosto, 2013: <<http://www.jsn.fi/jsn/jsn/>> (4.12.2013)

Keskuskauppakamari: Tiedote: Naisten osuus pörssiyritysten hallituksissa kasvaa yhä itsesääntelyn ansiosta. Keskuskauppakamari 2013. <<http://news.cision.com/fi/keskuskauppakamari/r/naisten-osuus-porssiyhtioiden-hallituksissa-kasvaa-yha-itsesaantelyn-ansiosta,c9405244>> (15.11.2013)

Keskuskauppakamari: Tilasto: Naisten osuus pörssiyritysten määrästä. Keskuskauppakamari 2013. <<http://mb.cision.com/Public/864/9405244/af8cacbe1e934cce.pdf>> (20.11.2013)

Keskuskauppakamari 1: Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssiyrityksissä. Keskuskauppakamari 2013. <<http://cgfinland.fi/files/2012/01/Toimivatko-hyv%C3%A4-hallinnointi-ja-avoimuus-p%C3%B6rssiyrityksiss%C3%A4.pdf>> (22.11.2013)

Keskuskauppakamari 2: Menestystä hallituksissa, haasteita johtoryhmissä, Keskuskauppakamarin kolmas naisjohtaja selvitys. Keskuskauppakamari 2013. <<http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2013/11/naisjohtajaselvitys-2013netti.pdf>> (20.11.2013)

Keskuskauppakamari: Lasikatto säröilee, itsesääntely päihittää kiintiöt. Keskuskauppakamari 2012. <<http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Lasikatto-saroilee-Itsesaantely-paihittaa-kiintiot.pdf>> (2.12.2013)

Keskuskauppakamari: Miehet johtavat pörssiyritysten liiketoimintoja – naiset päätyvät tukitoimintoihin. Keskuskauppakamarin selvitys. 2011. <http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Naisjohtajuusselvitys_20111.pdf> (17.10.2013)

Mainonnan eettinen neuvosto 22.10.2013: <<http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/09/yleisesitys-men.pdf>> (5.12.2013)

Matsa, David A. & Miller, Amalia R.: A Female Style in Corporate Leadership? Evidence from Quotas. American Economic Journal: Applied Economics, forthcoming. 2012. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1636047> (29.11.2013).

NASDAQ OMX Helsinki: Pörssin säännöt. 1.7 2013.

<http://www.nasdaqomx.com/digitalAssets/86/86490_prssinsnt172013.pdf>

(18.10.2013)

Norjan osakeyhtiölaki: Norwegian Public Limited Liability Companies Act no. 45 of 13.June 1997. <http://www.oslobors.no/ob_eng/Oslo-Boers/Regulations/Acts>

(3.12.2013)

PÖRSSIN Kurinpitolautakunta: Kurinpitolautakunta 14.6.2012. NASDAQ OMX Helsingin kurinpitolautakunta määräsi Finnair Oyj:lle varoituksen pörssin sääntöjen rikkomisesta.

<http://www.nasdaqomx.com/digitalAssets/80/80968_pressrelease_finnair_fin_final.pdf>(10.10.2013)

Seierstad, Cathrine & Opsahl, Tore: For the Few Not the Many? The Effect of Affirmative Action on Presence, Prominence, and Social Capital of Women Directors in Norway. 2010. Scandinavian Journal of Management, Vol. 27 No.1. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420639> (30.11.2013)

Sjåfell, Beate & Reiersen, Hedvig Bugge: Report from Norway: Gender Equality in the Board Room. European Company law, No.4, 2008. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1139604> (28.11.2013)

Smith, Nina; Smith, Valdemar & Verner, Mette: Do Women in Top Management Affect Firm Performance? A Panel Study of 2500 Danish Firms. 2005. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=780910> (30.11.2013)

Sorsa, Kaisa: Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 14/2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, kilpailukyky 45/2010. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2010. <http://www.tem.fi/files/27451/TEM_45_2010_netti.pdf> (27.11.2013)

Suomi 2013,

<http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valillinen_julkishallinto/index.html> (12.10.2013)

Tasa-arvovaltuutettu: Kiintiöt <<http://www.tasa-arvo.fi/edistaminen/kiintiot>> (12.10.2013)

Tasa-arvovaltuutettu: Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012. Tasa-arvojulkaisuja. <<http://epaper.edita.fi/valtioneuvosto/tasa-arvo2012/#/1/>> (3.12.2013)

Tasa-arvovaltuutettu: Tasapuolisuussääntö. <<http://www.tasa-arvo.fi/edistaminen/kiintiot/tasapuolisuussaanto>> (11.10.2013)

Trautman, Lawrence J.: Boardroom Diversity: Why it Matters. American University; George Washington University; Oklahoma City University - School of Law. 2012. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2047750> (29.11.2013).

Valtiovarainministeriö 2013,
<[http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/13_Johtaminen/07_verkostot/00_Nais
ten_osuuden_kehittyminen.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/13_Johtaminen/07_verkostot/00_Nais
ten_osuuden_kehittyminen.jsp)> (11.12.2013)

Oikeuskäytäntö

Tuomioistuinratkaisut

Kuopion hallinto-oikeus 27.6.2012 T 12/0262/2

Korkein hallinto-oikeus

KHO:1989-A-30

KHO:1990-A-29

KHO:1990-A-31

KHO:1997:48

KHO:1997:49

KHO:1997:50

KHO:1999:20

KHO:2001:26

KHO:2002:38

KHO 7.12.1990 T 4347

KHO 15.5.2001 T 1090

Euroopan unionin tuomioistuin

C-450/93 Eckhard, Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-1875.

C-407/98 Katarina, Abrahamsson & Leif, Anderson v. Elisabet, Fogelqvist, 06.07.2000, Kok.2000, s. I-5539.

Tasa-arvovaltuutetun kannanotot

TAS 7/58/01

TAS 4/58/03

TAS 216/07

TAS 432/2010

TAS 200/2011

TAS 226/2012

TAS 59/2013

Kuviot

KUVIO 1	Yhteiskuntaohjaaminen	21
KUVIO 2	Suomen pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijaon kehitys	53
KUVIO 3	Naisten ja miesten osuus pörssiyhtiöiden hallituspaikoista	55

1 Johdanto

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Tasa-arvo on Suomen perustuslaissa (731/1999 vp) turvattu, meitä kaikkia koskettava oikeus. Tasa-arvon toteutuminen taataan yhdenvertaisuuden kautta perustuslain 6 § 2 momentissa ilmaisemalla, että ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta, esimerkiksi sukupuolen perusteella. Lainsäädännön tasolla tasa-arvo on tunnustettu yhdeksi tärkeäksi oikeudelliseksi ja yhteiskunnalliseksi arvoksi. Mutta mitä tasa-arvo todella tarkoittaa oikeuden mukaan yhteiskunnassamme? Tasa-arvo perustuslain sisällön mukaan tarkoittaa sukupuolten välistä samanarvoisuutta, eli yhtäläisiä oikeuksia ja mahdollisuuksia. Tämä voidaan tulkita siten, että todellisuudessa naiset ja miehet ovat tai tulisi olla samanarvoisessa asemassa yhteiskunnassa¹.

Naisten ja miesten tasa-arvoisen kohtelun vaatimus ulottuu yhteiskunnan kaikille osaluueille. Naisten ja miesten välinen tasa-arvo työelämässä on tarkoin säädeltyä, etenkin laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986 vp) säädetään työelämän tasa-arvosta². Täten myös tasa-arvon toteutuminen julkisen hallinnon ja talouselämän johtaja luottamusasemissa on toivottavaa ja tavoiteltavaa, vaikka nämä yhteiskunnan alueet eivät kuulu työlainsäätelyn piiriin. Julkisen hallinnon osalta naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista edistetään kiintiösäätelyllä. Tasa-arvolain 4 a §:ssä on julkista hallintoa velvoittava kiintiösäännös. Kiintiösäännöksen tarkoituksena on, että naiset ja miehet voivat osallistua yhtäläisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja suunnitteluun³. Kiintiösäännös velvoittaa toista sukupuolta olevan vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu, valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja. Tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentissa mainitaan vielä julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioneemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamus-

¹ Kantola; Nousiainen & Saari 2012, s.12–13.

² Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986 vp) esiintyy myöhemmin tekstissä tasa-arvolakina

³ HE 90/1994 vp.

henkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

Talouselämän johtotasolla laintasoiset sukupuoleen perustuvat kiintiöt eivät vielä velvoita, sillä toistaiseksi laintasoinen kiintiösäännös ulottaa vaikutuksensa vain julkiseen hallintoon. Naisten ja miesten tasa-arvoinen osallistuminen päätöksentekoon ja suunnitteluun talouselämän päätöksenteossa, tässä tutkielmassa tarkemmin pörssiin listautuneiden osakeyhtiöiden hallituspaikoilla, olisi tasa-arvon käsitteen sisällön mukaisesti oikeutettua ja toivottavaa. Naisten ja miesten tasa-arvoa elinkeinoelämässä on edistetty itsesääntelyn keinoin. Pörssiin listautuneita osakeyhtiöitä velvoittava Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi, myös nimeltään Corporate Governance -hallinnointikoodi, ilmaisee suositus 9 kohdassa, että yhtiöiden monimuotoisissa hallituksissa kuuluu olla molempia sukupuolia.⁴ Koodia tulee noudattaa ja siitä poikkeaminen tulee perustella hyväksyttävällä syyllä ja vielä julkisesti.⁵ Euroopan unionin tasolla on kiinnitetty huomiota naisedustuksen vähäiseen määrään pörssiyhtiöiden hallituspaikoilla. Tämän vuoksi vuonna 2012 valmistui ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenen sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä⁶.

Tärkeänä perusoikeutena tasa-arvo ulottaa vaikutuksensa myös lainsäädännön kautta julkisen hallinnon ja itsesääntelyn kautta talouselämän päätöksenteon hoitamiseen ja järjestämiseen. Tosin vielä yhteiskunnassamme ei ole saavutettu täydellistä tasa-arvoista tilannetta sukupuolten välille talouselämän johtotehtävissä, vaikka edistystä onkin tapahtunut lähivuosina⁷. Tästä johtuen epätasa-arvoista tilannetta pyritään korjaamaan lainsäädännön keinoin, kuten julkisen hallinnon osalta toimittiin tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännöksen muodossa. Talouselämän päätöksenteko on kohtaamassa mahdollisen sukupuoleen perustuvan kiintiölain tulemisen ehdotetun direktiivin muodossa, vaikka pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijakaumaa säädellään jo itsesääntelyn avuin kohtuullisen hyvin.

⁴ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2010, suositus nro 9.

⁵ Arvopaperimarkkinayhdistys ry, 2012

⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä, KOM (2012) 614 lopullinen.

⁷ Keskuskauppakamari 1, 2013 s. 15.

1.1.1 Tutkimustehtävä

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on pohtia oikeudellisen sääntelyn ja lainsäädännön muiden eri vaihtoehtojen, etenkin itsesääntelyn, käyttämistä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi yhteiskunnan johtotehtävissä. Lainsäädännön ja sen eri vaihtoehtojen vertailu on mielenkiintoista jo siksi, että elinkeinoelämässä on ollut käytössä itsesääntelyä sukupuolten edustuksesta Suomen listayhtiöiden hallintokoodin muodossa ja julkisessa hallinnossa kiintiöistä säädetään tasa-arvolaisa. Tutkielman mielenkiinnon kohteena on kysymys siitä, että voidaanko tasa-arvoon liittyviä ongelmia ratkoa oikeudellisen sääntelyn lisäksi myös itsesääntelyllä? Pro gradu -tutkielmassa käydään läpi oikeudellisen sääntelyn ja oikeudellisen sääntelyn eri vaihtoehtojen vertailua sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa. Pääasiallisena tutkimustehtävänä on vertailla kiintiölainsäädännön ja itsesääntelyn hyötyjä ja haittoja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa.

Lainsäädännön roolia tarkasteltaessa keskitytään tasa-arvolain mukaiseen ja kaltaiseen kiintiölainsäädäntöön ja tasa-arvolainsäädännön asemaan yhteiskunnallisten ongelmien ja epäkohtien ratkaisijana. Oikeudellisen sääntelyn eri vaihtoehtojen tarkoituksena tässä tutkielmassa lähinnä itsesääntelyä, mutta myös muita yhteiskunnallisen ohjauksen vaihtoehtoja, kuten informaatio-ohjausta ja yhteissääntelyä, on tarpeellista täsmentää tutkielmassa vaihtoehtona lainsäädännölle tai lainsäädännön täydentäjänä. Tasa-arvolain kiintiön lisäksi tutkimuksessa tarkastelun kohteena on ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (KOM (2012) 614 lopullinen). Tämän direktiiviehdotuksen osalta tutkimustehtävänä on tarkastella miten direktiivi tulisi vaikuttamaan pörssi-yhtiöiden hallitukseen.

Sukupuolten tasa-arvoisella edustuksella yhteiskunnan luottotehtävissä tarkoitetaan naisten ja miesten tasa-arvoista asemaa julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämän johtosemissä, kuten pörssi-yhtiöiden hallituspaikoilla ja tasa-arvolain 4 a §:n tarkoittamissa toimielimissä. Näissä yhteiskunnallisissa asemassa käytetään valtaa ja vaikutetaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimustehtävän mukainen vertailu lainsäädännön

ja sen eri vaihtoehtojen roolista yhteiskunnan ohjauskeinoina, antaa puitteet de lege ferenda -pohdinnalle. Etenkin pohdintaan siitä, että olisiko tarpeellista säätää lailla sukupuoleen perustuvista kiintiöistä yhteiskunnan johtotehtävistä, vai olisiko pelkästään itsesääntelyllä saavutettavissa sukupuolten välinen tasa-arvo?

1.1.2 Tutkielman rajaus

Tutkielma on tietoisesti rajattu lainsäädännön ja lainsäädännön eri vaihtoehtojen vertailussa tasa-arvolain tarjoamaan kontekstiin. Tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännös ja tasa-arvo-oikeuden alaan kuuluvat kysymykset tarjoavat riittävän laajan aihepiirin tutkittavaksi. Lainsäädännön ja sen eri vaihtoehtojen vertailussa sukupuoleen perustuvat kiintiöt ovat ajankohtainen ilmiö, jonka taustalla on ongelma naisten ja miesten epätasa-arvoisuudesta vielä 2010-luvulla. Sukupuoleen perustuvien kiintiöiden ajankohtaisuudesta kertoo muun muassa Euroopan unionin komission direktiiviehdotus listayhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiöstä⁸. Tutkielmassa naisten ja miesten välisen tasa-arvon tarkastelu keskittyy julkisen hallinnon osalta tasa-arvolain 4 a §:n mukaisiin toimielimiin ja talouselämän päätöksenteon osalta pörssiin listattujen osakeyhtiöiden hallituksiin. Naisten ja miesten välinen tasa-arvo työelämän osalta on tietoisesti rajattu tutkielmasta pois, sillä julkisen hallinnon toimielimet tasa-arvolain 4 a §:n mukaisesti ja pörssi-yhtiöiden hallitukset eivät ole rinnasteisia työsuhteeseen.

Oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoja tarkasteltaessa tutkielmassa keskitytään lähinnä itsesääntelyyn. Tutkielmassa esitellään muitakin oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoja kokonaisuuden hahmottamiseksi, mutta itsesääntelyn vertailu oikeudellisen sääntelyn kanssa on naisten ja miesten välisen tasa-arvon kannalta oleellista Suomen lista-yhtiöiden hallinnointikoodin vuoksi. Talouselämän päätöksentekoa tarkasteltaessa itsesääntelyn lisäksi tarkastellaan direktiiviehdotusta julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiöstä (KOM (2012) 614 lopullinen).

⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä, KOM (2012) 614 lopullinen.

1.1.3 Teoreettinen viitekehys ja metodiset valinnat

Pro gradu -tutkielmani on julkisoikeudellinen, sillä oikeudenalaltaan tasa-arvo-oikeus voidaan katsoa kuuluvaksi julkisoikeuteen. Tasa-arvon käsitteellä on erottamaton yhteys ihmisarvon kunnioitukseen, joka on oleellinen osa valtiosääntöoikeutta ihmisoikeuksien osalta. Tutkielmassani lähestytään julkisoikeuden lisäksi myös osakeyhtiöoikeutta sukupuoleen perustuvien kiintiöiden tarkastelun osalta ja hieman oikeusvertailua Norjan kiintiölainsäädännön osalta. Tutkimuksessa tutkijan tiedonintressi määrittää sen, mitä tai millaista tietoa tutkija pyrkii samaan selvitettyä tutkimuksessa⁹. Tämän tutkielman tavoite ja päämäärä on selvittää, miten sukupuolten välistä tasa-arvoa edistetään lainsäädännön ja itsesääntelyn keinoin yhteiskunnan johtotehtävissä. Tätä tiedonintressiä vievät eteenpäin tutkielman metodit, jotka antavat tutkielmassa ne keinot, joilla pureutua tutkimusongelmaan, ja joilla saada vastaus asetettuihin kysymyksiin.

Tutkielmassa metodit ovat osin tietoinen, pohdittu valinta, mutta metodit ovat myös aineiston, tiedonintressin ja tutkimuskysymyksen sanelemat¹⁰. Metodien valinta ei kuitenkaan ole aina helppo prosessi. Tutkielman tutkimuskysymyksen vastaa parhaiten lainopin ja oikeuspolitiikan metodit. Metodeina lainoppi ja oikeuspolitiikka ovat melko erilaiset. Kuitenkin sukupuolten välisen tasa-arvon tämän hetkisen tilanteen ymmärtämiseksi lainoppi avaa näkökulmia, etenkin siitä millaista vallitseva oikeudellinen tilanne aiheesta on tällä hetkellä. Tämä näkökulma avartaa miten tasa-arvolainsäädäntöä ja etenkin kiintiölainsäädäntöä tulkitaan ja toteutetaan, tai pitäisi tulkita ja toteuttaa yhteiskunnassa. Viimeisissä kappaleissa näkökulma painottuu oikeuspolitiikan puolelle, sillä lopuksi käydään vertailua lainsäädännön ja itsesääntelyn keinoista tasa-arvon edistämiseksi julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa. Tällöin oikeuspoliittinen näkökulma on painottunut siihen, millaista sääntely voisi olla, jotta tasa-arvo toteutuisi parhaiten.

Vaikka oikeuskirjallisuudessa on melko paljon painotettu oikeustieteen sopivana metodina lainoppia, tässä tutkielmassa oikeuspolitiikkaa ei voida sulkea oikeustieteen ulkopuolelle.¹¹ Oikeuspolitiikka on välttämätöntä, jotta tietäisimme miten lait vaikuttavat

⁹ Siltala 2003, s. 130.

¹⁰ Siltala 2003, s. 137.

¹¹ Kangas 1997, s. 91 ss.

yhteiskunnassamme ja miten oikeuden tulisi muuttua yhteiskunnan muuttuessa. Tämä kuitenkin ei olisi mahdollista ilman oikeutta systematisoivaa lainoppia, tulkintaa siitä miten lait ilmenevät tällä hetkellä. Oikeustiede on kuitenkin yhteiskuntatiede, jonka tarkoituksena on tutkia oikeutta yhteiskunnallisena järjestyksenä ja ilmiönä. Täten oikeustieteen tarkoituksena on tiedon tuottaminen yhteiskunnallista päätöksentekoa varten yhteiskunnasta itsestään, ja myös oikeudesta itsestään, oikeuden sitoumuksista ja rajoituksistaan¹². Oikeustieteen tutkimuskohteeksi ei voi rajoittua pelkästään oikeus normien kokonaisuutena.¹³ Oikeustieteen tutkimuskohteena täten voi olla myös voimassa olevan oikeuden vaihtoehdot ja muutoksen tarpeet, ongelmat voimassa olevien normien ulkopuolella. Tämän takia tässä pro gradu -tutkielmassa käytetään metodeina lainoppia ja oikeuspolitiikkaa. Molempia metodeja käyttämällä saadaan käsitys voimassa olevasta oikeudesta ja de lege ferenda oikeudellisista ohjausmuodoista tutkimuskysymyksen teemassa.

Lähteiden osalta tutkimus keskittyy oikeuskirjallisuudessa esitettyihin teorioihin ja tietoihin. Lainsäädäntö ja lainvalmisteluaineisto sekä itsesääntelyn osalta Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi ovat keskeisessä roolissa tutkielmassa, etenkin kappaleissa, joissa käsitellään sukupuolten välisen tasa-arvon nykytilaa. Tärkeänä pohjana tutkielmalle on ollut erilaiset tutkimukset ja katsaukset lainsäädännön ja muiden yhteiskunnallisten ohjauskeinojen käytöstä. Tasa-arvotutkimus on myös arvokkaassa asemassa ja antanut monia pohdinnan aiheita sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja sen ilmenemisestä yhteiskunnassamme. Tutkielmassa pohjaututaan jo tehtyihin empiirisiin selvityksiin, joita hyödynnetään tutkimuksessa lainsäädännön ja sen eri vaihtoehtojen tarkastelussa.

1.1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu siten, että ensiksi avataan tutkielmalle olennaiset taustoittavat aihepiirit. Vasta tämän jälkeen tutkielman loppupuolella syvennyttään analyysiin ja lopuksi tutkimustuloksissa johtopäätöksiin. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käsitellään sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tasa-arvon käsitettä tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta ja hieman oikeudellisen käsitteen ulkopuolelta, yhteiskunnallisesta merkityksestä. Kolmas luku on tutkielman kannalta vielä taustoittavaa kappaletta ja siinä käsitel-

¹² Kangas 1997, s. 91–92.

¹³ Kangas 1997, s. 106.

lään yhteiskuntaohjaamista. Yhteiskuntaohjaamista käsittelevässä kokonaisuudessa syvennytään käsitteenmäärittelyn lisäksi oikeudellisen sääntelyn merkitykseen ja oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoille, joista tutkielman kannalta kaikista tärkein on itsesääntely. Yhteiskuntaohjaamista käsittelevä luku on tutkimuksen kannalta oleellinen sillä tutkielman analyysissä on tarkoitus tarkastella oikeudellisen sääntelyn ja itsesääntelyn eroja, haittoja ja hyötyjä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä yhteiskunnan johtotehtävissä.

Analyysiluvut alkavat neljännessä luvusta, jossa käsitellään sukupuoleen perustuvaa kiintiösääntelyä. Tässä luvussa tarkastellaan sukupuoleen perustuvia kiintiöitä julkisessa hallinnossa tasa-arvolain 4a §:n mukaisesti ja elinkeinoelämän osalta tarkastelu keskittyy itsesääntelyyn sukupuolijakaumasta pörssiyritysten hallituspaikoilla. Lisäksi elinkeinoelämän osalta tarkastellaan laintasoista direktiiviehdotusta sukupuoleen perustuvista kiintiöistä. Viimeisessä analyysikappaleessa vertaillaan oikeudellista sääntelyä ja itsesääntelyä toisiinsa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi kiintiöiden osalta. Tässä esitellään myös molempien ohjauskeinojen etuja ja haittoja, joiden pohjalta voidaan esittää de lege ferenda arviota miten sukupuolten välisestä tasa-arvosta yhteiskunnan johtotasemissa tulisi säädellä. Lopuksi tutkielma päättyy tutkimustulokset kasaavaan johtopäätökseen lukuun.

2 Sukupuolten välinen tasa-arvo

2.1 Tasa-arvon oikeudellinen käsite

Perustuslain 6 § määrittää yhdenvertaisuuden ilmaisemalla ensimmäisessä momentissa, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Toinen momentti syventää yhdenvertaisuuden käsitettä siten, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Neljännessä momentissa tarkennetaan sukupuolten tasa-arvoa siten, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tämä perustuslain yhdenvertaisuussäännös tiivistää ajatuksen oikeudellisesta yhdenver-

taisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lisäksi yhdenvertaisuussäännös kieltää mielivallan käytön ja sisältää vaatimuksen yhdenvertaisesta kohtelusta samanlaisissa asioissa.¹⁴

Myös Yhdistyneiden kansakuntien eli YK:n ihmisoikeusjulistuksen ensimmäisessä artiklassa todetaan, että kaikki ihmisolennot syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Julistuksen ensimmäinen artikla sisältää täten syrjinnän kiellon, joten kaikki ihmiset ja ihmisryhmät ovat tasavertaisia.¹⁵ Syrjinnän kiello ja yhdenvertaisuus liittyvät läheisesti toisiinsa. Yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että samanlaisia tapauksia on käsiteltävä samanlaisin perustein. Yhdenvertaisuudesta poikkeaminen voi olla syrjintää, jos erilaiselle kohtelulle ei ole objektiivista ja oikeasuhtaista oikeuttavaa perustetta.¹⁶ Perustuslain 6 §:n toisessa momentissa luetellaan kiellettyjä perusteita syrjinnälle. Suoranaisesti säännöksessä ei mainita syrjintää käsitteenä, vaan syrjinnän kiello ilmenee kieltona asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjintänä voidaan pitää myös erilaisten ihmisten kohtelemista samanlailla. Perustuslain 6 §:n syrjinnän kiellon tarkoituksena ei ole poistaa erilaisuutta ihmisten väliltä, vaan tarkoituksena on mahdollistaa ihmisten yhdenvertainen kohtelu.¹⁷ Sukupuoleen perustuva syrjintä on nimenomaisesti kielletty tässä perustuslain säännöksessä. Syrjinnän kiello kattaa kaikki yhteiskuntaelämän osa-alueet¹⁸. On hyvä huomioida, ettei aina ihmisten asettaminen samanlaisessa tapauksessa eriarvoiseen asemaan ole perustuslain mukaan syrjintää. Tällöin arviointi erottelun ei-hyväksyttävyydestä riippuu erottelun asteesta ja tarkoituksesta. Sallittuna erotteluna voidaan pitää ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävää perustetta. Rajana on, että ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste ei kuitenkaan saa asettaa ihmisiä jyrkästi eriarvoiseen asemaan.¹⁹ Esimerkiksi tosiasiallisen tasa-

¹⁴ Husa & Pohjolainen 2008, s. 183.

¹⁵ Husa & Pohjolainen 2008, s. 133; YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus, 1948.

¹⁶ Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III osa, yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus, johdanto

¹⁷ Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello, syrjinnän kiello, syrjinnän käsite.

¹⁸ Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello, syrjinnän kiello.

¹⁹ Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello, syrjinnän kiello, erottelun aste ja tarkoitus.

arvon turvaamiseksi voidaan hyödyntää positiivista erityiskohtelua, jossa vähemmistösä oleva ryhmä voidaan asettaa eriarvoiseen asemaan.²⁰

Syrjintä voidaan jakaa välittömään ja välilliseen syrjintään. Välitön syrjintä tarkoittaa erilaista kohtelua edellä mainittujen ei-hyväksyttävien perusteiden perusteella, esimerkiksi sukupuolen perusteella.²¹ Tällöin naisten ja miesten kohtelu samanlaisessa tilanteessa eritavalla ilman hyväksyttävää perustetta on välitöntä syrjintää. Välillinen syrjintä ilmenee tilanteissa, joissa menettelyn vuoksi ihmiset joutuvat eriarvoiseen asemaan kielletyn syrjintäperusteen vuoksi. Välillinen syrjintä ilmenee siinä, että samanlainen kohtelu erilaisille ihmisille johtaa tosiasiallisesti syrjivään lopputulokseen.²² Tällöin henkilön tai ryhmän suosiminen on kiellettyä, jos suosiminen asettaisi muut osapuolet heikompaan asemaan.²³

Yhdenvertaisuus taataan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976 vp), eli KP -sopimuksen, 26. artiklassa. Artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Täten KP -sopimus velvoittaa myös syrjinnän kieltoon ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa, joka ratifioitiin Suomessa vuonna 1986 (SopS 67-68/1986), tavoitteena on toteuttaa ihmisoikeuksien tasa-arvoista toteutumista naisten osalta. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen yleislausekkeessa todetaan, että naisten syrjintä loukkaa tasa-arvoisten oikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamisen periaatetta. Tämä yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioiden sisällyttävän perustuslakeihinsa periaatteen sukupuolten

²⁰ Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, syrjinnän kieltö syrjinnän käsite, erottelu ja syrjintä.

²¹ Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, syrjinnän kieltö, välillinen ja välitön syrjintä.

²² Ojala & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, syrjinnän kieltö, välillinen ja välitön syrjintä.

²³ HE 309/1993 vp, s. 44.

välisestä tasa-arvosta ja myös tämän periaatteen noudattamista käytännössä. Tämä yleissopimus tuomitsee kaikki syrjinnän muodot, jolloin sopimusvaltiot sitoutuvat sopimuksessa kaikin asianmukaisin keinoin poistamaan naisiin kohdistuvan syrjinnän. Sopimus ei velvoita ainoastaan syrjinnän kieltämisestä, vaan myös velvoittaa aktiivisiin toimenpiteisiin naisten aseman parantamiseksi.²⁴ Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus 2 artiklan (a) kohdan mukaan sopimukseen sitoutuneet sopimusvaltiot ovat velvollisia sisällyttämään kansalliseen perustuslakiin tai muuhun lainsäädäntöön naisten ja miesten tasa-arvon periaatteen.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa on todettu, että naisten osallistumisen estämisen muun muassa yhteiskunnallisen ja talouselämän päätöksentekoon hidastaa yhteiskunnan vaurastumista ja vaikeuttaa naisten voimavarojen täysimääräistä kehittämistä valtioiden ja yhteiskunnan hyväksi. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 5. artiklan ensimmäisessä momentissa kohdassa (a) todetaan, että yleissopimuksen sopimusvaltioissa tulee ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin muuttaakseen naisten ja miesten sosiaalisia ja sivistyksellisiä käyttäytymiskaavoja poistaakseen ennakkoluulot ja tapaan tai muuhun perustuvat käytännöt, joiden lähtökohtana on käsitys jommankumman sukupuolen alemmuudesta tai ylemmyydestä tai kaavamainen naisten ja miesten roolijako. Lisäksi yleissopimuksessa korostetaan naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua työelämään ja koulutukseen sekä työuralla etenemiseen. Myös hallituksen esityksessä (90/1994 vp) todetaan sukupuolten tasa-arvon olevan perustavaa laatua oleva ihmisoikeus, jonka vaikutukset ulottuvat yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä ilmaistiin, että tasa-arvon saavuttaminen on koko yhteiskunnan etujen mukaista. Tasa-arvon edistäminen vaikuttaa myös työelämän kehittämiseen, joka ulottaa vaikutukset koko yhteiskunnan kehittämiseen.²⁵

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986 vp) eli tasa-arvolaisissa säädetään 1 §:n mukaisesti sukupuoleen perustuvan syrjinnän ehkäisystä ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisestä sekä naisten aseman edistämisestä työelämässä. Tasa-arvolain säätämiseen vaikutti paljon kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva YK:n yleissopimus, sillä tämä yleissopimus velvoittaa sopijavaltioita turvaamaan suku-

²⁴ HE 195/2004 vp, kohdassa tasa-arvo kansainvälisenä ihmisoikeutena.

²⁵ HE 90/1994 vp, kohdassa yleisperustelut, johdanto.

puolten välisen tasa-arvon käsitteen perustuslain lisäksi myös lainsäädännössä käytännön tasolla. Tasa-arvolakia sovelletaan laajassa kontekstissa, eli laki koskee kaikkia yhteiskunnallisia toimintoja ja elämäntilanteita, ellei tasa-arvolaisissa toisin sanota.²⁶ Suomen hallitus on vuonna 1995 allekirjoittanut ja sitoutunut noudattamaan Pekingin toimintaohjelman YK:n neljännessä maailmankonferenssissa naisten asemasta. Pekingin toimintaohjelman tarkoituksena on naisten aseman, arvon, ihmisoikeuksien vahvistaminen ja tasa-arvon edistäminen *läpäisyperiaatteella*. Läpäisyperiaatteen eli *valtavirtaistamisen* tarkoituksena on sisällyttää tasa-arvon edistäminen kaikkeen hallituksen toimintaan, joten tämänkin periaatteen nojalla tasa-arvon edistäminen Suomessa tulee ulottua laajalle, koko yhteiskunnan kattavalle alueelle.²⁷

Tasa-arvolain 7 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta ilmaisemalla, että välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Välitön syrjintä tasa-arvolaisissa tarkoittaa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella tai eri asemaan asettamista raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä. Välillisellä syrjinnällä tässä laissa tarkalleen tarkoitetaan asettamista eri asemaan sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt joutuvat sukupuolensa perusteella epäedulliseen asemaan. Välilliseen syrjintään lukeutuu myös eri asemaan asettaminen vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvollisuuden vuoksi. Välillisen syrjinnän kaltaista menettelyä ei ole sellainen toiminta, jossa pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja keinot tavoitteeseen pääsemiseksi ovat aiheellisia ja tarpeellisia. Tasa-arvolain 7 § määrittää seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä kielletyksi syrjinnän muodoksi. Tasa-arvolain 9 § 4 momentissa todetaan, että tässä laissa tarkoitettuna sukupuoleen perustuvana syrjintänä ei pidetä väliaikaisia, suunnitelmaan perustuvia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi, joilla pyritään tämän lain tarkoituksen toteuttamiseen. Eli positiivinen erityiskohtelu tasa-arvolain mukaan on sallittua.

2.2 Positiivinen erityiskohtelu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksessä kielletään mielivallan käyttö sekä syrjintä että vaaditaan tasa-arvoista kohtelua yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen lisäksi.

²⁶ Komiteamietintö 2008:1, s. 32.

²⁷ HE 195/2004 vp; Ahtela et al. 2006, s.229–230.

Joissakin tilanteissa tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi voidaan sallia ihmisten tai ryhmien erilainen kohtelu.²⁸ Ihmisiä tai ryhmiä voidaan kohdella eritavalla, jos sitä edellyttää jokin suuri yhteiskunnallinen intressi ja muita henkilöitä tai ryhmiä ei syrjitä. Tällöin on kyse positiivisesta erityiskohtelusta, kun pyritään suojelemaan heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä edistämällä tosiasiallista tasa-arvoa.²⁹

Positiivisen erityiskohtelun tavoitteena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa suosimalla heikommassa asemassa olevaa väestöryhmää, esimerkiksi tietyissä olosuhteissa naisia, eikä tällöin ole kyse ei-hyväksyttävästä mielivaltaisesta syrjinnästä.³⁰ Yhdenvertaisuuslain (21/2004 vp) 7 § neljännessä momentissa on erikseen määritelty positiivisen erityiskohtelun oikeuttamisen perusteita yhdenvertaisuuslain soveltamisalassa. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n neljännessä momentissa erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista mainitaan, että positiivisten erityistoimien tulee olla oikeasuhtaisia pyrityn tavoitteen kannalta. Oikeasuhtaisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että erityistoimet eivät saa syrjiä toisia ja erityistoimet tähtäävät tosiasialliseen tasa-arvoon. Jos erottelu on hyvin jyrkkää ja asteeltaan voimakasta, ei edes ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste voi tehdä tosiasiallista erottelua hyväksyttäväksi.³¹ Vain korkeat vaatimukset täyttävät perustelut eriarvoiseen asemaan asettamiselle ovat hyväksyttäviä, positiivisen erityiskohtelun käyttäminen ei saa olla automaattisesti, eikä heikoin perustein käytettävää.³²

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän intressin vuoksi ihmisiä eritavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perusoikeuksiin tehtyjä poikkeuksia yleensä arvioidaan onko oikeuden loukkaaminen oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään ja kohdistuuko rajoitus kyseisen oikeuden ydinalueeseen. Perusoikeuksilla katsotaan olevan ydinalue, jonka alueella perusoikeuden ytimelle tulee antaa etusija suhteessa toiseen perusoikeuteen. Puuttuminen tähän perusoikeuden ydinalueeseen tarkoittaisi tämän perusoikeuden murentumista sisältäpäin.³³ Oikeasuhtaisuuden vaatimus ei ulotu pelkästään yhdenvertaisuuslain mukaiseen

²⁸ Ojanen & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, syrjinnän kielto, positiivinen erityiskohtelu.

²⁹ Husa & Pohjolainen 2008, s. 183.

³⁰ Ojanen & Scheinin (toim.) 2011, s. III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, syrjinnän kielto, positiivinen erityiskohtelu.

³¹ Hallberg et al. 1999, s. 239–245.

³² Ahtela et al. 2006, s. 261.

³³ Nousiainen (toim.), 2012, s. 43; HE 309/1993, perustelut 1.1.

positiivisen erityiskohteluun, vaan oikeasuhtaisuuden vaatimus on ehdoton myös positiivisen erityiskohtelun käyttämisessä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Täten positiivisen erityiskohtelun käyttö tasa-arvon edistämiseksi ei ole sallittua silloin, kun ylitetään oikeasuhtaisuuden vaatimus.

Tasa-arvolain 9 § mahdollistaa positiiviseen erityiskohtelun sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvo lain 9 §:n mukaan menettelyä, jota ei pidetä syrjivänä, on säännöksen neljännen kohdan mukaan väliaikaiset, suunnitelmaan perustuvat erityistoimet tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi, joilla pyritään tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamiseen. Tasa-arvon näkökulmasta positiivisilla erityistoimilla tarkoitetaan tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä, joilla edistetään tai mahdollistetaan sukupuolten yhdenvertaiset mahdollisuudet³⁴. Kevät Nousiainen mukaan Suomessa syrjinnänvastaisessa oikeudessa tasa-arvon edistämistä ei ymmärretä syrjintäkiellon poikkeukseksi. Perustuslain 6 §:n tasa-arvon edistämisen painottamisen, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain tulkinnan mukaan tasa-arvon edistämisen periaate nähdään osana tasa-arvoon tähtäävää yhdenvertaisuuden periaatetta kuin yhdenvertaisuusperiaatteen poikkeuksena. Suomen syrjinnän vastainen lainsäädäntö Nousiainen mukaan oikeuttaa tasa-arvon edistämistoimet niiden perustuessa suunnitelmaan.³⁵ Täten tasa-arvoa ei saa edistää mielivaltaisesti yksittäistapauksessa, vaan edistäminen tulee tapahtua johdonmukaisesti ja ennalta määriteltyjen ehtojen mukaisesti.³⁶

Positiivinen erityiskohtelu voidaan jakaa kahteen käsitteeseen. Ensimmäinen käsite on varsinainen positiivinen erityistoimi, jolla tarkoitetaan apukeinoja, jotka lisäävät vähemmistössä olevan sukupuolen mahdollisuuksia tehokkaampaan kilpailuun toisen sukupuolen kanssa, esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmat. Toinen käsite on positiivinen syrjintä, johon termi positiivinen erityiskohtelu yleisimmin viittaa. Positiivisessa syrjinnässä vähemmistössä oleva sukupuoli asetetaan etusijalle jossakin tilanteessa.³⁷ Tällaisia positiivisen syrjinnän keinoja ovat sukupuoleen perustuvat kiintiöt, kuten esimerkiksi tasa-arvolain 4 a § kiintiösäännös. Tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännöksen mukaan jul-

³⁴ Ahtela et al. 2006, s. 258.

³⁵ Nousiainen (toim.) 2012, s. 163.

³⁶ Nousiainen (toim.) 2012, s. 164. Ennalta määritellyt ehdot ja johdonmukaisuus tasa-arvon edistämiseksi on tullut esille Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, kuten tapauksessa Abrahamsson C-407/98.

³⁷ Ahtela et al. 2006, s. 258.

kisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten monijäsenisissä toimielimissä kunnanvaltuustoja lukuun ottamatta tulee olla kumpaakin sukupuolta 40/60-säännön mukaisesti, eli toista sukupuolta vähintään 40 prosenttia. Tasa-arvolain 4 a §:ssä mainitaan myös, että julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Vähemmistössä olevan sukupuolen käsite voi olla tulkinnanvarainen ja haastava. Oikeudesta positiiviseen erityiskohtelun käyttämiseen ei automaattisesti aiheuta kaikenlaiset erot sukupuolten välillä, vaan eron täytyy liittyä todelliseen heikompaan asemaan. Positiivinen erityiskohtelu tulee ajankohtaiseksi silloin, kun voidaan esimerkiksi tilastollisesti osoittaa, että naisia tai miehiä on syrjitty työelämässä. On huomattava, että pelkkä määrällinen sukupuolen aliedustus ei riitä, vaan aliedustuksen taustalla tulee olla aliedustetun sukupuolen syrjintää.³⁸ Myös todellisen syrjinnän osoittaminen voi tuottaa haasteita, jos on epäselvää johtuuko toisen sukupuolen aliedustus syrjinnästä vai aliedustetun sukupuolen omasta tahdosta, johon ei syrjintä ole vaikuttanut.³⁹ Suomalaiselle yhteiskunnalle on ominaista sukupuolittain jakautuneet työmarkkinat. Tähän on vaikuttanut osin naisten ja miesten koulutusvalinnat ja mielenkiinnon kohteet.⁴⁰ Kun pelkää vain toisen sukupuolen vähemmistöasema ei oikeuta positiivisen erityiskohtelun käytölle, taustalla on oltava muitakin positiiviseen erityiskohteluun oikeuttavia syitä. Jos vain vähemmistöasema olisi yksistään riittävä oikeutus, tällöin voimakkaasti sukupuolten mukaan jakautuneissa työmarkkinoissa suurin osa työhönnotosta joutuisi positiivisten erityistoimien kohteeksi.⁴¹

Vuonna 1986 Suomessa voimaansaatetun kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan YK:n yleissopimuksen (SopS 68/1986) 4 artiklan I kohdassa hyväksytään myös positiivisten erityistoimien käyttäminen. Artiklan mukaan sopimusvaltioiden hyväksymiä väliaikaisia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi ei katsota

³⁸ Ahtela et al. 2006 s. 266.

³⁹ Ahtela 2004, s. 107–108.

⁴⁰ Nousiainen & Pylkkänen 2001, s. 286; Tasa-arvovaltuutetun lausunto, 432/2010, s. 23; Horttanainen, Linnainmaa & Pitkänen 2011, s.3; Ks. myös HE 195/2004 vp.

⁴¹ Tasa-arvovaltuutetun lausunto TAS 432/2010, s.23.

syrjinnäksi yleissopimuksen mielessä. Ehtona on, että tällainen menettely ei saa johtaa eriarvoisten tai erillisten normien ylläpitämiseen ja lisäksi erityistoimenpiteistä tulee luopua, kun positiivisten erityistoimien tavoite on saavutettu. Tämä yleissopimuksen positiiviseen erityiskohteluun mahdollistava artikla oli esimerkkinä tasa-arvolain 9 §:n 4 momentin sisällölle.⁴²

Euroopan yhteisön tuomioistuin on ottanut kantaa tuomioissaan positiivisen erityiskohdelun rajoihin tapauksissa, joissa on ollut kyse sukupuolten tasa-arvoa edistävästä positiivisista erityistoimista. Tuomioistuin on ottanut kantaa edellä mainittuun asiaan tapauksessa C-407/98 Abrahamsson. Tällöin tuomioistuimen mukaan kiellettyjä ovat kaikki säännöt ja käytännöt, jotka johtavat siihen, että työpaikalla aliedustettuna olevaa sukupuolta edustava työntekijä asetetaan automaattisesti parempaan asemaan muihin kyvyiltään ja taidoiltaan tasaveroisiin hakijoihin nähden. Joten automaattisesti tapahtuva harkintaan perustumaton positiivinen erityiskohtelu katsotaan olevan kiellettyä syrjintää.⁴³

Tasa-arvolain 6 §:n ja 6 a §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa työpaikalla. Laissa on myös työnantajaa koskeva velvoite ryhtyä toimenpiteisiin tasa-arvon saavuttamiseksi, kuten esimerkiksi tasa-arvosuunnitelman tekeminen yhteisöissä. Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan, jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on toteutettava tasa-arvoa edistävät toimet vuosittain laadittavan, erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan, tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Lain 9 §:n 4 kohdan mukaan sallittuja ovat suunnitelmalliset väliaikaiset erityistoimet tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi, joilla pyritään tasa-arvolain toteuttamiseen. Lain 9 §:n neljäs kohta sallii positiivisen erityiskohtelun, joksi voidaan katsoa esimerkiksi työhönottotilanteessa aliedustetun sukupuolen suosimisen tasa-arvon edistämiseksi kolmen kriteerin vallitessa.⁴⁴ Positiivinen erityiskohtelu on sallittua esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmassa kolmen kriteerin täytyttyä. Ensinnäkin automaattisesti annettava etusija ei ole hyväksyttävä eikä etusija ole ehdoton aliedustetulle sukupuolelle. Toiseksi molempien sukupuolten edustajat hakijoina ovat lähes yhtä päteviä. Kolmanneksi hakemuksia arvioidaan

⁴² Ahtela 2004, s. 98.

⁴³ Ojanen ja Scheinin (toim.) 2011, III yksittäiset perusoikeudet, 2. yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä, syrjinnän kieltä, positiivinen erityiskohtelu.

⁴⁴ Tasa-arvovaltuutetun lausunto, TAS 432/2010, s. 23.

objektiivisesti huomioiden kaikkien hakijoiden henkilöön liittyvät erityiset syyt ja seikat. Nämä kolme kriteeriä ovat muotoutuneet Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perustuslain ja tasa-arvolain mukaisesti mikä tahansa ero naisten ja miesten välillä ei anna oikeutusta positiiviseen erityiskohteluun, vaan ratkaisevan eron tulee liittyä toisen sukupuolen todelliseen heikompaan asemaan.⁴⁵

Tasapuolinen kohtelu ja todelliseen tasa-arvoon tähtäävät erityiskohtelua tarjoavat toimenpiteet ovat tunnistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, SEUT- sopimuksen 157 artiklassa ja direktiivin 2006/54/EY 3 artiklassa. Euroopan unionin tuomioistuin on määritellyt noudatettavat kriteerit tilanteisiin, joissa tasapuolinen kohtelu ja todelliseen tasa-arvoon tähtäävät erityisetuja tarjoavat toimenpiteet tulee soveltaa yhtä aikaa. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan positiivista erityiskohtelua sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi saa käyttää seuraavien kriteerien täytyessä. Positiivisten erityistoimenpiteiden on kohdistuttava sellaiseen alaan, jolla toinen sukupuoli on aliedustettu. Etusija voidaan antaa aliedustetulle sukupuolen edustajalle vain, jos hän on enemmistössä olevien sukupuolten edustajien kanssa yhtä pätevä. Positiivisessa erityiskohtelussa etusijan antaminen aliedustetulle sukupuolen edustajalle ei saa olla automaattista. Yhtä päteville ehdokkaille ei voida antaa ehdotonta etusijaa enemmistössä olevaan sukupuoleen nähden, vaan valinnan tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan ja hakijoiden henkilökohtainen tilanne huomioiden.⁴⁶

2.3 Tasa-arvon käsite yhteiskunnassa

Eriarvoisuus koetaan epäoikeudenmukaisuudeksi, mutta tasa-arvon oikeasta sisällöstä ollaan eri mieltä.⁴⁷ Tasa-arvo voidaan nähdä oikeudellisena käsiteryppäänä, johon kuuluu ainakin yhdenvertaisuuden periaate, syrjinnän kieltäminen ja tasa-arvon edistäminen.⁴⁸ Toisille tasa-arvo voi tarkoittaa prosentuaalisesti 50 – 50 tasajakoa, mutta toisille tasa-arvo voi olla tavoite, johon on syytä pyrkiä, mutta tätä tavoitetta ei välttämättä koskaan voida täysin saavuttaa. Täydellinen yhteiskunnallinen tasa-arvo voi olla kaukainen haave, sillä ihmiset ovat aina ominaisuuksiltaan erilaisia ja käyttäytyvät erilalla. Tällöin

⁴⁵ Tasa-arvovaltuutetun lausunto, TAS 432/2010, s. 23; Nousiainen & Pylkkänen 2001, s. 260–261.

⁴⁶ Direktiivi ehdotus KOM(2012) 614 lopullinen s. 6–7; C-450/93 Kalanke (1995 Kok. I-1875); C-407/98 Abrahamsson (2000 Kok. I-5539).

⁴⁷ Nousiainen (toim.), 2012, s. 31.

⁴⁸ Nousiainen (toim.), 2012, s. 32.

ihmisten mielestä tasa-arvo voi toteutua eritavalla. Kuitenkin tasa-arvon tavoitteena on, että kaikilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet ja lopputulos olisi myös tasa-arvoinen.

Sukupuolten välinen tasa-arvo on kirjallisuudessa esitetty kielellisenä rakenteena, joka on käsitteenä sidottu aikaan ja paikkaan.⁴⁹ Juridisesta näkökulmasta tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ymmärretään voimassa olevan oikeuden ja sen vakiintuneiden tulkintojen kautta.⁵⁰ Normatiiviset esioletukset ja peruslähtökohdat vaikuttavat siihen, miten oikeustieteessä tasa-arvo nähdään. Tasa-arvon sisällöstä tieteen sisällä voi olla hyvin erilaisia näkemyksiä ja tästä syystä on oletettavaa, että tasa-arvon käsite herättää vahvoja mielipiteitä.⁵¹ Oikeudessa tasa-arvo käsitetään miniminormiksi, joka on yleisesti sovittu lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa. Oikeudessa tasa-arvo nähdään muodollisena tasa-arvona, jota voidaan nimittää myös mahdollisuuksien tasa-arvoksi. Tämä muodollinen tasa-arvo viittaa ihmisten juridiseen asemaan, joka ilmenee lakeihin kirjattua yhdenvertaisuuden vaatimuksesta. Tosiasiallisessa tasa-arvossa eli lopputulosten tasa-arvossa nähdään, että ihmiset tulevat erilaisista lähtökohdista mutta voivat saavuttaa tästä huolimatta yhdenvertaisen lopputuloksen suhteessa niihin ihmisiin, jotka ovat lähtökohdiltaan paremmassa asemassa.⁵² Sukupuolten välisessä tasa-arvossa muodollinen tasa-arvo ja lopputulosten tasa-arvo voi ilmetä siten, että muodollisesti sukupuolten välillä on yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet. Käytännössä toinen sukupuoli voi kokea kulttuurisia esteitä, jotka voivat johtua sukupuolten stereotyyppioista, jolloin lopputuloksena tasa-arvo ei toteudukaan. Esimerkiksi nainen ei voi edetä työuralla, koska nainen jää kotiin miehen sijaan hoitamaan lapsia.

Jos syrjintää ei uskota esiintyvän tai osata tunnistaa yhteiskunnassa, tasa-arvon edistämistoimia pidetään epäoikeudenmukaisena. Nousiaisen mukaan tasa-arvon edistämistoimet voivat tällöin myös vahvistaa syrjittyyn ryhmään kohdistuvia kielteisiä asenteita. Jos syrjintää ei tunnisteta tai haluta tunnistaa, ajatellaan syrjityn ryhmän saavan aiheettomia etuoikeuksia suhteessa muuhun väestöön. Syrjinnän tunnustaminen näyttäisi tällöin olevan tasa-arvon edistämistoimien tehokkaan käytön edellytys.⁵³

⁴⁹ Holli (toim.) 2012, s. 76.

⁵⁰ Holli (toim.) 2012, s. 75–76.

⁵¹ Holli (toim.) 2012, s. 76–77.

⁵² Holli (toim.) 2012, s. 78.

⁵³ Nousiainen (toim.), 2012, s. 54–55.

Miksi naiset ja miehet ovat eriarvoisessa asemassa yhteiskunnan johtotehtävissä ja etenkin talouselämän päätöksenteossa? Syitä sukupuolten väliselle epätasa-arvolle talouselämän päätöksenteossa esitetään direktiiviehdotuksessa sukupuolijakauman tasapaino yritysjohdossa: älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun edistäminen (KOM (2012) 615 lopullinen). Sukupuolten välinen epätasa-arvo johtuu perinteisistä sukupuolirooleista, työnjaosta, naisten ja miesten koulutusvalinnoista sekä naisten keskittymisestä harvoille toimialoille. Direktiiviehdotuksessa korostetaan, että koulutuksessa naiset ovat edelleen aliedustettuja teknologian ja matematiikan tieteenaloilla, joiden osaamista tarvitaan paljon työmarkkinoilla. Ehdotuksen mukaan koulutuksesta juontuvat sukupuolierot liittyvät opiskelijoiden varhaisessa vaiheessa muodostuviin asenteisiin, motivaatioon ja kiinnostukseen, jotka vaikuttavat käsitykseen naisten ja miesten yhteiskunnallisesta roolista. Lisäksi naisten ja miesten epätasa-arvoista asemaa talouselämän päätöksenteossa lisää yksityiselämän ja työelämän tasapainottamisen ongelmat Euroopan unionin alueella. Naiset jäävät helpommin yksityiselämän velvoitteista johtuen työuran katkoksille tai työskentelevät osa-aikaisesti. Tämä vaikuttaa negatiivisesti naisten yleisestä johtotehtäviin.⁵⁴

Miten sukupuolten kokemaa syrjintää ja epätasa-arvoa yhteiskunnassa voidaan estää? Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen täydentää kahta aikaisempaa tasa-arvon edistämisen strategiaa, muodollisen tasa-arvon edistämistä ja positiivisia erityistoimia. Muodollista tasa-arvoa voidaan kutsua myös mahdollisuuksien tasa-arvoksi ja positiivisia erityistoimia lopputulosten tasa-arvoksi. Positiiviset erityistoimet otettiin käyttöön siksi, että niiden avulla voitiin korjata epätasa-arvoisia lähtökohtia. Mahdollisuuksien tasa-arvo ei Saaren mukaan pysty takaamaan riittävästi tasa-arvoa tilanteissa, joissa ihmiset ovat lähtökohdiltaan epätasa-arvoisessa asemassa.⁵⁵ Positiiviset erityistoimet ovat vain väliaikaisia, ja niistä tulee luopua, kun tasa-arvoinen tilanne on saavutettu.⁵⁶ Saaren mukaan kumpikaan tasa-arvon edistämisen strategioista, muodollinen tasa-arvo ja positiiviset erityistoimet, eivät ole riittävästi toteuttaneet sukupuolten välistä tasa-arvoa. Muodollisessa tasa-arvossa ei ole Saaren esittämän mukaan huomioitu nais- ja mieserityisiä kysymyksiä ja positiivisissa erityistoimien tasa-arvostrategiassa kiinnitetään huo-

⁵⁴ KOM(2012) 615 lopullinen, s. 10–11.

⁵⁵ Saari (toim.) 2012, s. 177.

⁵⁶ Saari (toim.) 2012, s. 178.

miota liikaa vähemmistössä olevaan sukupuoleen. Saari katsoo, että kummankin strategian taustalla on miesnormi, eli strategioiden tavoitteena on, että nainen saavuttaa samat oikeudet ja lopputulokset mitä miehelläkin on.⁵⁷ Tällöin tasa-arvon mittana yhteiskunnassa ovat miesten saavutukset, jolloin naisten tulisi tasa-arvon nimissä saavuttaa samat asiat kuin miehet.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvon edistämisen strategiana, syntyi kritiikkinä siihen, että tasa-arvotoimet keskittyvät vain naisiin ja naisten muuttamiseen, vaikka tavoitteena tulisi olla epätasa-arvoa tuottavien rakenteiden ja prosessien muuttaminen.⁵⁸ Valtavirtaistamisessa toiminnan kohteena ei ole pelkästään naiset tai miehet, vaan tasa-arvon edistämisen kohteena ovat yhteiskunnan ja sen eri tasojen rakenteet ja prosessit ja sukupuolten väliset suhteet niissä. Valtavirtaistaminen tasa-arvon edistäjä tarkoittaa sitä, että sukupuolinäkökulma läpäisee kaiken suunnittelun, toiminnan ja arvioinnin.⁵⁹

3 Yhteiskuntaohjaamisen eri muodot

3.1 Yhteiskuntaohjaamisen käsitteenmäärittely

Yhteiskuntaohjaamisella tarkoitetaan niitä keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan yksilöiden ja yhteisöjen toimintaan. Näitä kyseisiä keinoja voidaan kutsua yhteiskunnallisiksi ohjauskeinoiksi. Säädosohjailu tarkoittaa lainsäädännöllisiä toimia, joilla vaikutetaan tietoisesti yhteiskunnan käyttäytymiseen⁶⁰. Sääntelykeinot ovat valtion valintoja siitä, miten vaikutetaan kansalaisiin ja yhteisöihin halutun tavoitteen saavuttamiseksi⁶¹. Oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta katsottuna, lainsäädännöllä luodaan kannustimia, jotta sääntelyn kohteet toimisivat halutulla tavalla. Tällöin lainsäädäntö on instrumentaalista toimintaa, sillä oikeudellista ohjailua käytetään välineenä halutun tavoitteen saavuttamiseksi tulevaisuudessa.⁶²

⁵⁷ Saari (toim.) 2012, s. 178.

⁵⁸ Saari (toim.) 2012, s. 178.

⁵⁹ Saari (toim.) 2012, s. 179.

⁶⁰ Niemivuo 2002, s. 10.

⁶¹ Pakarinen 2012, s. 45.

⁶² Määttä 2009, s. 11.

Muita yhteiskunnallisia ohjauskeinoja säädösohjailun, toisin sanoen oikeussäätelyn, lisäksi ovat itsesäätely, yhteissäätely ja informaatio-ohjaus, joita tullaan tarkastelemaan seuraavissa kappaleissa tarkemmin. Näitä muita yhteiskunnallisia ohjauskeinoja voidaan pitää uusina säätelyn muotoina, sillä ne ovat perinteisestä lainsäädännöstä poikkeavia, ja usein niistä puuttuu julkisen vallan vaikutus⁶³. Oikeussäätelyn vaihtoehtoina on olemassa kaksi erilaista tyyppiä⁶⁴. Ensimmäisessä tyyppissä on kyse julkisenvallan tai yksityisen toimijan luomista järjestelyistä, jotka eivät edellytä oikeudellista säätelyä. Näitä usein kutsutaan aidoiksi oikeussäätelyn vaihtoehdoiksi. Kuten esimerkiksi itsesäätely tai informaatio-ohjaus ovat aitoja oikeussäätelyn vaihtoehtoja. Toisessa tyyppissä on kyse vaihtoehtoista oikeudellisen säätelyn sisällä, tällöin tarkoitetaan useimmiten vaihtoehtoista oikeudellisen säätelyn muotoa tunnetumman klassisen tai komentosäätelyn ohella.⁶⁵ Tällöin ei kuitenkaan ole kyse aidosta oikeussäätelyn vaihtoehdosta, vaan vaihtoehdosta oikeudellisen säätelyn sisällä, joten tässä tutkimuksessa keskitytään vain ensimmäisen tyyppin vaihtoehtoihin. Oikeudellisen säätelyn vaihtoehtojen olemassa olosta huolimatta Suomessa ei ole edistetty oikeudellisen säätelyn vaihtoehtoja erityisen paljoa, vaan suurin osa yhteiskunnanohjaamisesta on oikeudellista säätelyä.⁶⁶

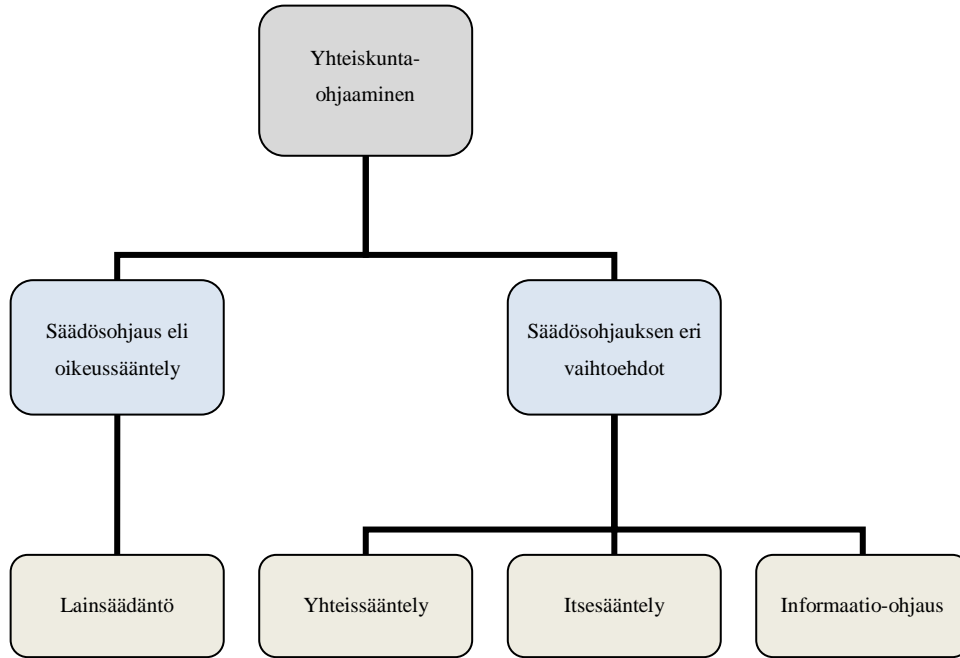
Lyhyesti sanottuna yhteiskuntaohjaamisella tarkoitetaan niitä kaikkia keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan toimijoiden käyttäytymiseen poliittisten päätösten mukaisella tavalla. Keinoina yhteiskuntaohjaamisessa käytetään oikeudellista säätelyä, eli lainsäädäntötoimia, ja muita oikeudelliselle ohjaamiselle vaihtoehtoisia toimia, kuten itsesäätelyä, yhteissäätelyä ja informaatio-ohjaamista. Tämä on havainnollistettu kohta esitettävän kuvion avulla. Kuvion 1 oikeudellisen säätelyn sisään voidaan katsoa kuuluvan vaihtoehdot oikeudellisen säätelyn sisällä. Oikeudellisen säätelyn aidot vaihtoehdot voidaan katsoa kuuluvan säädösohjailun eri vaihtoehtoihin kuuluvaksi.

⁶³ Tala 2009, s. 321.

⁶⁴ Tala 2012, s. 5.

⁶⁵ Tala 2012, s. 5 ss.

⁶⁶ Sorsa 2010, s. 99.



KUVIO 1. Yhteiskuntaohjaaminen.⁶⁷

3.2 Oikeudellinen säätely

Oikeudellinen säätely eli lainsäädäntö on yksi tärkein yhteiskunnan ohjaamisen keinoista. Oikeudellinen säätely voidaan mieltää perinteiseksi valtion myötävaikutuksella tapahtuvaksi ohjauskeinoksi⁶⁸. Perustuslain (731/1999 vp) 80 § määrittää asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen. Kyseisen 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka kuuluvat perustuslain mukaan muuten lain alaan. Yhteiskunta tarvitsee oikeusnormeja, koska oikeusjärjestyksen, eli normien kokonaisuuksien, tehtävänä on ratkaista riitoja, ja näin luoda yhteiskuntaan tasapainoinen tila. Tämä onnistuu, koska oikeusjärjestyksellä on auktoritaatiivinen voima pakottaa yhteiskunnan toimijat noudattamaan oikeudellista säätelyä.⁶⁹ Oikeus toimii tällöin myös politiikan välineenä, sillä oikeus asettaa vaatimukset siitä miten pitäisi toimia yhteiskunnassa. Yhteiskunnan käytöksen ohjailu tapahtuu yleensä

⁶⁷ Tala 2009, s. 321; Tala 2012, s. 5; Niemivuo 2002, s. 10.

⁶⁸ Tala 2009, s. 321.

⁶⁹ Alanen 1948, s. 9.

normatiivisesti, sillä perustuslaki asettaa vaatimuksen lailla säätämisestä, jos asia koskee yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia.⁷⁰

Oikeudellinen sääntely koostuu normeista. Normi määritellään käyttäytymistä ohjauksiksi säännöksi, ohjeeksi tai malliksi. Tunnusomaista normille on *sanktio eli rangaistus*, joka toimii normin tehosteena.⁷¹ Sanktio voi olla joko positiivinen tai negatiivinen reaktio normin noudattamisesta.⁷² Normit voidaan yleisesti jakaa kahteen luokkaan, jotka ovat viralliset ja epäviralliset normit. Oikeudellisessa sääntelyssä normit ovat virallisia normeja, jotka ovat saaneet lain tai muun institutionaalisen aseman, kuten esimerkiksi vakiintuneet oikeusperiaatteet ovat saaneet.⁷³ Oikeudelliset normit tunnustetaan siitä, että niiden tehosteena toimivat sanktiot ja viralliset normit ovat asetettuja, eli niillä on jokin lähde.⁷⁴ Epävirallisiksi normeiksi katsotaan yhteiskunnan muut normit, jotka ohjaavat käyttäytymistä ilman lain tasoista velvoittavuutta, kuten esimerkiksi uskonnolliset normit tai käyttäytymistavat. Näitä epävirallisia normeja eivät koske normin asetettavuus ja sanktio samalla tavalla kuin oikeudellisia normeja.⁷⁵ Koska usein oikeudelliset normit ovat asetettuja virallisten instituutioiden kautta, katsotaan niiden olevan säädännäistä eli positiivista oikeutta. On kuitenkin hyvä huomioida, että kaikki viralliset normit, eli oikeudelliset normit, eivät aina ole positiivista oikeutta. Esimerkiksi oikeudelliset periaatteet, joita ei ole säädetty laissa, ovat positiivisen oikeuden ulkopuolella, mutta ovat kuitenkin vaikutuksiltaan oikeudellisia normeja.⁷⁶

Oikeudellisia normeja voidaan myös luokitella normin tehtävän mukaan. Oikeudellisten normien on perinteisesti katsottu jakaantuvan käyttäytymisnormeihin, toimivaltanormeihin, organisaationormeihin ja muihin normeihin.⁷⁷ Käyttäytymisnormien funktiona on ohjata luonnollisten henkilöiden ja muiden oikeushenkilöiden käyttäytymistä halutun tavoitteen saavuttamiseksi. Käyttäytymisnormi voi olla luonteeltaan kielto-, käsky-, tai lupanormi. Kieltonormi nimensä mukaisesti kieltää jonkin toiminnan, käskynormi vel-

⁷⁰ Tala 2002, s. 96.

⁷¹ Husa & Pohjalainen 2008, s. 3.

⁷² Husa & Pohjalainen 2008, s. 5.

⁷³ Husa & Pohjalainen 2008, s. 5.

⁷⁴ Husa & Pohjalainen 2008, s. 5–6.

⁷⁵ Husa & Pohjalainen 2008, s. 5.

⁷⁶ Husa & Pohjalainen 2008, s. 7.

⁷⁷ Husa & Pohjalainen 2008, s. 9.

voittaa toimimaan jollakin tavalla ja lupanormi sallii jonkin toiminnan.⁷⁸ Toimivaltanormi muodostaa jollekin viranomaiselle oikeuden tai velvollisuuden toteuttaa julkisen vallan käyttöä. Organisaationormeilla muodostetaan julkisen vallan rakenteita. Täten toimivaltanormi muodostaa viranomaisen tehtävät ja organisaationormi viranomaisen hallinnollisen rakenteen.⁷⁹ Muihin normityyppeihin voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi derogaationormit, joiden tarkoituksena on kumota aikaisemman normin voimassaolo.⁸⁰

Normihierarkia on yksi oikeudellisten normien tunnuspiirre. Oikeudelliset normit ovat hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Normit voidaan asettaa hierarkiassa eri tasoille, jolloin alemman asteiset normit saavat valtuutuksen ylemmän asteisista normeista.⁸¹ Normihierarkiassa ylimmällä tasolla ovat perustuslaki ja ihmisoikeudet. Tästä seuraavalla tasolla sijaitsevat tavalliset lait, joilla ohjataan yhteiskunnan käyttäytymistä. Lakien jälkeen hierarkiassa ovat asetukset ja asetusten jälkeen muut säädökset ja normit.⁸² Oikeusteoreettisten näkökulmien mukaan oikeus nähdään lainsäädäntönä, jossa vallitsee normien välinen hierarkia. Hans Kelsenin teorian mukaan voimassa oleva oikeus on perusnormista oikeudellisen velvoittavuutensa johtavan perustuslain sekä siitä velvoittavuutensa johtavien alemmanasteisten, tuomioistuimille ja muille viranomaisille osoitettujen oikeussääntöjen hierarkkinen kokonaisuus. Voimassa olevan oikeuden normit muodostavat hierarkkisen kokonaisuuden, missä alemmanasteinen säädös johtaa aina oikeudellisen velvoittavuutensa ylemmänasteisesta säädöksestä.⁸³ Lait saavat olemassaololleen valtuutuksen perustuslailta, jonka voimassaolo perustuu perusnormiin eli kansalaisten yhteiskuntasopimukseen tai yleiseen arvojen hyväksyttävyyteen.⁸⁴

Normihierarkia osoittaa normin voimassaolon, jos normi on säädetty vastoin normihierarkiaa, toisin sanoen vastoin perustuslakia, normi ei voi tällöin olla pätevä. Normihierarkia ilmentää myös normien välistä etusijaa silloin kun normit ovat keskenään ristiriidassa. Pääsäännön mukaan alemman asteinen normi ei voi olla ylemmän asteisen

⁷⁸ Husa & Pohjalainen 2008, s. 9–10.

⁷⁹ Husa & Pohjalainen 2008, s. 10.

⁸⁰ Husa & Pohjalainen 2008, s. 11.

⁸¹ Husa & Pohjalainen 2008, s. 11.

⁸² Husa & Pohjalainen 2008, s. 13.

⁸³ Siltala 2003 s. 37. Siltala viittaa tässä yhteydessä Kelsenin, *Reine Rechtslehre* (1960) teokseen.

⁸⁴ Husa & Pohjalainen 2008, s. 13.

normin kanssa ristiriidassa. Jos alemmanasteinen normi sattuisi olemaan ristiriidassa, on alemmanasteisen normin väistyttävä ylemmän asteisen tieltä.⁸⁵

Aulis Aarnio määrittää voimassa olevan oikeuden siten, että voimassa oleva oikeus on johdettu vahvasti velvoittavista, heikosti velvoittavista ja sallituista oikeuslähteistä. Nämä säännöt ja periaatteet muodostavat keskenään yhtenäisen kokonaisuuden, jonka hyväksyy rationaalista harkintaa käyttävä oikeusyhteisö.⁸⁶ Vaihtoehtoinen lainoppi määrittelee voimassa olevan oikeuden siten, että voimassa oleva oikeus koostuu useista keskenään ristiriitaisista yhteiskunnallisista tavoitteista ja konflikteista, jotka johtuvat poliittisten intressien moninaisuudesta. Lainsäädäntö on poliittisen kompromissin tulos, jossa vaikuttaa monet yhteiskunnalliset intressit. Tällöin voimassa olevan oikeuden sisällä on ristiriidoista johtuvia jännitteitä, jolloin oikeudellisiin ongelmiin ei voi olla yhtä ainoaa ratkaisua.⁸⁷ Vaihtoehtoisen lainopin voimassa olevan oikeuden määritelmän mukaisesti, voisi ajatella, että oikeuden sisäisten moninaisten ristiriitojen vuoksi on oletettavaa, että oikeus ja yhteiskunnan arvot eivät aina täsmää ja yhteiskunnan muuttuessa lain sisältö voi jäädä yhteiskunnan kehityksestä ja arvoista jälkeen. Tällöin tiukka oikeuspositivismin noudattaminen ja hidas reagointi oikeuden muuttamiseen aiheuttaisi voimassa olevan oikeuden ja reaali maailman erkanemisen.

3.3 Itsesääntely

Itsesääntelyllä tarkoitetaan sääntelyn muotoa, jossa sääntelyn kohderyhmä luo itselleen säännöt, joita noudattaa ja valvoo⁸⁸. Itsesääntely voi tarkoittaa erilaisia käytäntöjä, yhteisiä sääntöjä, ohjeita tai sopimuksia, joita itsesääntelyn kohteena olevat toimijat vahvistavat itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa. Useimmiten itsesääntely tarkoituksena on säädellä toiminnan laatua tai menettelytapoja. Itsesääntely tarjoaa keinon parantaa toiminnan laatua tai menettelytapoja välineenä, jolla voi reagoida ulkoisiin muutoksiin.⁸⁹ Euroopan unionin parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten sopimus (2003/C 321/01, kohta 22.) määrittelee itsesääntelyn taloudellisten toimijoiden, työmarkkinaosapuolten, valtiosta riippumattomien järjestöjen tai yhdistysten

⁸⁵ Husa & Pohjolainen 2008, s. 13.

⁸⁶ Aarnio 1988, s. 218 ss; aiheesta myös Siltala 2003, s. 49.

⁸⁷ Siltala 2003, s. 544.

⁸⁸ Parviainen 2012, s. 46.

⁸⁹ Sorsa 2010, s. 11.

mahdollisuutena hyväksyä keskenään itseään varten yhteisiä Euroopan tason toimintalinjoja. Nämä vapaaehtoiset aloitteet eivät yleensä edellytä Euroopan unionin toimielinten kannanottoa.

Miten itsesääntely eroaa oikeudellisesta sääntelystä? Jyrki Tala on esittänyt, että itsesääntely eroaa julkisen vallan oikeudellisesta sääntelystä ainakin kolmella tavalla⁹⁰. Ensimmäiseksi itsesääntelyä kehittävät ja toteuttavat yksityiset alan toimijat, jotka ovat julkisen vallan ulkopuolella. Toiseksi itsesääntely eroaa oikeudellisesta sääntelystä siinä mielessä, että itsesääntelyä myös valvovat yksityiset toimijat, jotka ovat julkisen vallan ulkopuolella. Kolmanneksi itsesääntely on vapaaehtoista ja julkinen valta tai oikeudellinen sääntely ei velvoita siihen sitoutumista tai sen kehittämistä.⁹¹ Eroista huolimatta itsesääntelyllä ja oikeudellisella sääntelyllä on sama tavoite ja päämäärä; ongelmien ratkaiseminen ja toimintatapojen yhtenäistäminen, toisin sanoen halutun käyttäytymisen toteutuminen.

Erona itsesääntelyn ja oikeudellisen sääntelyn tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi on se, että itsesääntely kumpuaa alan toimijoista itsestään ilman ylhäältä päin tulevaa julkisen vallan velvoitetta, eli itsesääntely on horisontaalista sääntelyä. Itsesääntelyn lähtökohta on päinvastainen verrattuna oikeudelliseen sääntelyyn, jossa julkinen valta haluaa tietyn ongelman ratkomiseksi tai tavoitteen saavuttamiseksi vaikuttaa lainsäädännöllä yhteiskunnan toimintaan. Tyypillistä itsesääntelylle on, että itsesääntelyn kohteena olevat toimijat laativat itse omasta aloitteestaan itseään velvoittavat säännöt tai ohjeet. Sääntöjen ja ohjeiden noudattamista varten toimijat laativat keinon valvoa niitä ja puuttua sanktion tapauksiin jolloin ohjeita ja sääntöjä ei noudateta.⁹² Itsesääntelyn toimivuutta mitataan vaikuttavuuden arvioinnilla. Vaikuttavuuden arviointi ei ole helppoa, mutta yksi keino on vertailla julkisen sääntelyn ja itsesääntelyn vuorovaikutusta keskenään tai vertailla itsesääntelyn ohjeiden ja toimeenpanon suhdetta, eli sitä toteutuuko itsesääntely ohjeiden mukaisesti ja kuinka paljon.⁹³ Lisäksi itsesääntelyn vaikut-

⁹⁰ Tala 2012, s. 19.

⁹¹ Tala 2012, s. 19 ss; Tala 2009, s. 325–326.

⁹² Tala 2009, s. 325–326.

⁹³ Sorsa 2010, s. 100.

tavuutta voidaan arvioida tarkastelemalla itsesääntelyn sanktioiden käyttämistä ja tehokkuutta.⁹⁴

Oikeussääntelyyn verrattuna itsesääntelyllä on sekä vahvuuksia että heikkouksia. Vahvuutena itsesääntelylle voidaan pitää sitä, että itsesääntelyssä ryhdytään luomaan omasta toimesta itseään velvoittavia sääntöjä. Tällöin hyvänä seikkana voidaan pitää sitä, että usein itsesääntelyn taustalla on syvällistä asiantuntemusta omasta alasta ja itsesääntelyä koskettavasta aihepiiristä. Myös itsesääntelyyn ryhtyminen omasta aloitteesta kertoo siitä, että itsesääntelyyn kuuluvat toimijat tiedostavat ongelmien olemassaolon, joiden poistaminen voidaan toteuttaa tai ehkäistä itsesääntelyllä. Tällaisessa tilanteessa itsesääntelyn kohderyhmä on oma-aloitteisesti ilman julkisen vallan velvoitetta puuttunut ongelmaan tai ryhtyneet parantamaan toimintamalleja. Alan toimijoiden reagointi on oletettavasti nopeampaa kuin lainsäädäntöprosessi, sillä itsesääntelylle ei ole samanlaisia muotovaatimuksia kuin lainsäädännöllä. Ongelman tiedostaminen tai toimintamallien parantaminen ennen lainsäätäjän reagointia voi osoittaa sen, että itsesääntelyn kohderyhmä tuntee oman alansa ongelmat ja käytännöt sekä osaavat kohdistaa itsesääntelyn säännöt oman asiantuntemuksensa perusteella.⁹⁵

Itsesääntelyn sääntöjen kumpuaminen alan toimijoista itsestään edesauttaa sääntöjen noudattamista. Tätä seikkaa puoltaa myös se, että itsesääntelyn luominen ja noudattaminen perustuvat vapaaehtoisuuteen ja omaan haluun muuttaa ongelmia ja toimintatapoja. Näin on oletettavaa, että itsesääntelyn sääntöjen ja ohjeiden noudattaminenkin toteutuu. Kun itsesääntely perustuu alan toimijoiden vapaaehtoisesti sovittuihin sääntöihin, valvontamekanismeihin ja sanktioihin, on oletettavaa, että näitä sääntöjä ja itsesääntelyn valvontaa voidaan muuttaa nopeasti ja tehokkaasti muuttuvan ympäristön mukana. Tämä vahvistaa sitä, että toimijat ovat keskenään kommunikaatiossa toisiinsa, joka pitää itsesääntelyn tason ajankohtaisena ja tehokkaana. Lisäksi itsesääntelyn etuna suhteessa oikeudelliseen sääntelyyn voidaan pitää kustannusten alhaisuutta. Itsesääntely

⁹⁴ Kaisa Sorsa on tutkinut itsesääntelyn ja yhteiskuntavastuun suhdetta. Hänen työssään, *Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu 2010*, ilmenee kattavasti miten itsesääntely tuottaa laatustandardeja, sertifiointimenetelmiä, menettelytapaohjeita, joiden tarkoituksena on parantaa tuotteiden, palveluiden, kaupallisen suorituskyvyn tai prosessien laatua. Tutkimuksessa hyvänä esimerkkinä itsesääntelystä on Reilu kauppa järjestelmä ja esimerkit eri elinkeinoalojen erilaisista sertifioinneista ja laatustandardeista.

⁹⁵ Tala 2012, s. 21.

järjestelmänä säästää julkisen vallan kustannuksia ja on täten lainsäädäntöprosessia ja oikeudellisen sääntelyn ylläpitämistä edullisempaa.⁹⁶

Mikään yhteiskuntaohjaamisen muoto ei ole täydellinen itsessään, vaan on tiedostettava, että kaikki yhteiskuntaohjaamisen keinot eivät sovellu kaikkiin ongelmiin ja tilanteisiin. Oikeudellinen sääntely on kuitenkin jossain tilanteissa itsesääntelyä kannattavampaa vaikuttavuudeltaan sanktioiden sitovuuden osalta. Itsesääntelyn ongelmana voidaan esittää oikeudellisen sääntelyn ja itsesääntelyn syntymekanismien eroja. Oikeudellinen sääntely muodostuu demokraattisen lainsäädäntöprosessin kautta, mutta itsesääntely muodostuu alan toimijoiden itsensä sopimana, jolloin itsesääntelyn valmistelu saattaa olla suppean, sisäpiiriryhmän valmistelemaa. Tällöin itsesääntely voi koskea pientä marginaalista ryhmää tai itsesääntelyssä ei ole huomioitu muiden yhteiskunnan ryhmien etuja, kuin itsesääntelyä koskevien ryhmien.⁹⁷ Verrattuna itsesääntelyn ohjeiden ja määräysten valmistelua hallituksen esitysten laatimisohjeisiin, säädösvalmistelussa on automaattisesti otettava huomioon säädösesityksen vaikutukset, muun muassa yhteiskuntaan⁹⁸.

Itsesääntely voi poistaa tarpeen sääntelylle tai olla korvaava vaihtoehto oikeudelliselle sääntelylle. Tilanteissa, joissa voimassa olevan lainsäädännön kanssa toimii samaan aikaan toimiva ja tehokas itsesääntely saman ongelman ratkaisemiseksi, on selvää, että samaa ongelmaa ratkotaan kahdella päällekkäisellä tavalla.⁹⁹ Ylisääntelyongelmassa on kyse siitä, että saman ongelman sääntelemiseksi on olemassa samaan aikaan useita ohjauskeinoja. Tällöin riskinä on, että ohjauksen laatu heikkenee, kun ongelmaa ohjataan useasta suunnasta eri keinoin. Lisäksi yhteiskunnalle tulee ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia. Hallinnolliset kustannukset tarkoittavat kustannuksia, jotka tulevat lainsäätämistä ja lainsäädännön sekä valvontamekanismin ylläpitämisestä. Lisäksi kaksi päällekkäistä ohjauskeinoa aiheuttaa sääntelyn kohteissa epävarmuutta.¹⁰⁰

Itsesääntelyn käyttämistä aitona vaihtoehtona oikeudelliselle sääntelylle on huomioitava perustuslain (1999/731 vp) asettamat rajoitteet. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oi-

⁹⁶ Tala 2009, s. 329 ss; Tala 2012 s. 21–22.

⁹⁷ Tala 2009, s. 330–331.

⁹⁸ Hallituksen esitysten laatimisohje 2004, s. 15–17.

⁹⁹ Tala 2012, s. 24.

¹⁰⁰ Määttä 2009, s. 17.

keuksia ja velvollisuuksia koskevissa asioissa on säädettävä laintasoisesti. Lisäksi perustuslain 2 § määrittää julkisen vallan käyttämistä ja etenkin sitä, että julkisen vallan täytyy perustua lakiin. Perustuslain 124 § määrittää julkisen tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Huomioitavaa on, että merkittävää julkista valtaa ei saa käyttää muu kuin viranomainen. On oletettavaa, että tällöin itsesääntely ei tule kyseeseen oikeudellisen sääntelyn vaihtoehdoksi, sillä julkisen vallan käytössä ja yksilön oikeuksiin sekä velvollisuuksiin liittyvissä asioissa perustuslaki asettaa selvät rajat itsesääntelyn käytölle.¹⁰¹ Euroopan unionin kannan mukaisesti itsesääntelyä ei voida soveltaa silloin, kun on kyseessä perusoikeudet tai merkittävät poliittiset valinnat tai jos sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁰²

Julkisen sanan neuvosto on hyvä esimerkki itsesääntelystä. Julkisen sanan neuvosto on tiedostusvälineiden kustantajien ja toimittajien perustama elin, joka tulkitsee hyvää journalistista tapaa ja puolustaa sanan- ja julkaisemisen vapautta. Lisäksi Julkisen sanan neuvosto käsittelee toimittajan menettelyä tietojen hankinnassa. Itsesääntely Julkisen sanan neuvostossa toimii siten, että neuvostolle voi tehdä kantelun kuka tahansa, jos mediassa on loukattu hyvää journalistista tapaa. Jos Julkisen sanan neuvoston mielestä journalistista hyvää tapaa on rikottu, neuvosto voi antaa rikkojalle huomautuksen. Huomautuksen saajan tulee julkaista huomautus, tai jos näin ei tapahdu, neuvosto itse julkaisee huomautuksen.¹⁰³

Itsesääntelyä harjoittaa myös Mainonnan eettinen neuvosto. Mainonnan eettinen neuvosto ei tutki mainonnan lainvastaisuutta, vaan arvioi mainonnan eettisyyttä Mainonnan kansainvälisten perussääntöjen ja neuvoston omien periaatteiden nojalla.¹⁰⁴ Neuvosto antaa pyynnöstä, ja painavista syistä omasta aloitteestaan, lausuntoja mainoksien hyvän tavan mukaisuudesta. Lausunnot ovat luonteeltaan suosituksia, ja lisäksi mainonnan eettinen neuvosto voi antaa elinkeinoharjoittajan pyynnöstä ennakkolausuntoja maksua vastaan. Mainonnan eettinen neuvosto kirjallisen lausuntopyynnön perusteella pyytää lausuman mainosalalta ja medialta, jonka jälkeen käsittelee asian neuvoston kokouksessa. Tämän jälkeen neuvoston lausunto annetaan lausunnon pyytäjälle, mainostajalle ja

¹⁰¹ Kuten Tala 2012, s. 30.

¹⁰² Parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten sopimus 2003/C 321/01, 17 kohta.

¹⁰³ Julkisen sanan neuvosto, 2013.

¹⁰⁴ Tala 2009, s. 336.

medialle.¹⁰⁵ Lisäksi mainonnan eettisen neuvoston lausunnot ovat saatavissa julkisesti ja neuvosto informoi lausunnoista tasa-arvovaltuutettua¹⁰⁶. Jos neuvosto katsoo, että mainonta loukkaa Mainonnan kansainvälisiä perussääntöjä tai neuvoston omia sääntöjä, neuvosto antaa mainostajalle huomautuksen. Talan mukaan käytännössä loukkaava mainonta on tällaisen lausunnon jälkeen lopetettu, ja tämä osoittaa neuvoston lausuntojen tehokkuuden.¹⁰⁷ Mainonnan eettisen neuvoston toiminta ei perustu lakiin, eikä sen toimintaan osallistu julkisen vallan elimet.¹⁰⁸

Itsesääntelyä on paljon kansainvälisellä tasolla yritysten tai esimerkiksi ammattiliittojen aloitteesta turvaamassa eri alojen, kuten vaateteollisuuden tai elektroniikkateollisuuden, työntekijöiden turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Ominaista näille itsesääntelyn muodoille on, että sääntely kohdistuu tuotantoprosessiin ja sitä valvotaan erilaisin valvontajärjestelmillä. Lisäksi käytössä voi olla jokin sertifiointimenetelmä. Riitojen ratkaisusta tai itsesääntelyn rikkomisen seuraamuksista ei aina ole julkisesti saatavaa tietoa. Yksi sanktion muoto voi olla, että esimerkiksi itsesääntelyä rikkovan tavarantoimittajan palveluita ei enää käytetä tai tieto epäinhimillisistä tuotantoprosesseista tulee julkiseksi.¹⁰⁹ Esimerkkinä kansainvälisestä itsesääntelystä on Business Social Compliance Initiative (BSCI), joka on eri alan yritysten välistä itsesääntelyä koskien työolojen parantamiseen tavarantoimittajien tuotantolaitoksissa. Tässä itsesääntelyn muodossa ei ole määritelty erillisiä sanktioita, mutta juuri tässä yhteydessä sanktiona voi toimia se, että ostaja ei jatka kaupankäyntiä itsesääntelyä rikkovan tavarantoimittajan kanssa. Itsesääntelyä valvotaan auditoinnein ja yritysten valvomalla oman toimitusketjun toimintaa. Suomalaisista yrityksistä BSCI itsesääntelyyn ovat liittyneet Kesko, S-ryhmän Inex Partners ja Stockmann.¹¹⁰

Kuten esimerkeistä huomaa, itsesääntelylle ominaisia piirteitä ovat itsesääntelyn toimijoiden koostuvan yksityisistä alan toimijoista. Näillä toimijoilla on yhteiset säännöt ja tavoitteet, joita he noudattavat. Lisäksi itsesääntelyssä sääntöjen noudattamista valvotaan jotenkin. Itsesääntelylle ominaista on sanktio, mutta sanktio käyttäminen ja muoto

¹⁰⁵ Mainonnan eettinen neuvosto 2013, s.1–10.

¹⁰⁶ Tala 2009, s. 337.

¹⁰⁷ Tala 2009, s. 337.

¹⁰⁸ Tala 2009, s. 335–336.

¹⁰⁹ Sorsa 2010, katso liite 2.

¹¹⁰ Sorsa 2010, s. 128–129.

voi vaihdella hyvinkin paljon itsesääntelyn muotojen välillä. Kuitenkin kaikissa esimerkeissä yhteistä on, että alan toimijoilla on yhteiset säännöt jonkin ongelman tai toiminnan tasapainottamiseksi.

3.4 Muut vaihtoehdot oikeudelliselle sääntelylle

3.4.1 Yhteissääntely

Yhteissääntelyllä tarkoitetaan itsesääntelyn kaltaista sääntöjen asettamista, mutta velvoite sääntöjen asettamiselle tulee laista ja viranomaisella voi olla oikeus valvoa sääntelyn noudattamista¹¹¹. Yhteissääntely suurimmaksi osaksi eroaa itsesääntelystä siinä, että yhteissääntely on julkisen vallan ja yksityisen toimijan yhteistyön lopputulos. Euroopan unionin Parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten sopimus (2003/C 321/01, 18-kohta) määrittelee yhteissääntelyn mekanismiksi, jonka mukaisesti yhteisön säädöksellä annetaan lainsäädäntövallan käyttäjän määrittelemien tavoitteiden toteutus kyseisen alan tunnustettujen osapuolten tehtäväksi.¹¹² Yhteissääntelyssä on julkisen vallan ja yksityisen toimijan välillä yhteinen tavoite, jonka saavuttamiseen tähtäävät toimet tulevat julkisen vallan aloitteesta ja toteutuksen vastuu on yksityisen alan toimijalla. Julkisella vallalla on mahdollisuus puuttua yhteissääntelyyn, jos se ei toimi halutulla tavalla. Tällöin puuttumiskeinoksi voi tulla esimerkiksi oikeudellinen sääntely ongelman ratkomiseksi.¹¹³

Yhteissääntelyn tarkoituksena on yhdistää perinteinen lainsäädäntö ja itsesääntely yhdistäen molempien sääntelykeinojen hyviä ominaisuuksia.¹¹⁴ Yhteissääntelyssä julkisen vallan tehtävänä on asettaa tavoitteita ja kannustaa niiden saavuttamisessa. Julkinen valta ohjaa alan toimijaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen vallan ulkopuolinen puoli, eli yksityinen toimija, osallistuu julkisen vallan ohjeiden mukaisesti tavoitteiden saavuttamiseen. Yksityisen toimijan tehtävänä on antaa yhteissääntelyn pohjaksi alan asiantuntemusta. Yksityisen toimijan tarkoituksena on myös kehittää mahdollisuuksien mukaan itsesääntelyn kaltainen sääntöjärjestelmä ja valvontamekanismit yhteissääntelyn noudattamiselle. Julkisen vallan tehtävänä yhteissääntelyssä on antaa tavoitteet ja ohjata

¹¹¹ Pakarinen 2012, s. 46.

¹¹² Parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten sopimus 2003/C 321/01, 18 kohta.

¹¹³ Tala 2012, s. 27.

¹¹⁴ Tala 2009, s. 327.

tavoitteiden saavuttamisessa. Yksityisen toimijan tulee oman alan asiantuntijana kehittää säännöt ja valvontakeinot julkisen vallan haluamien tavoitteiden saavuttamiseksi.¹¹⁵

Yhteissääntely tarjoaa sääntelystrategiana joustavamman ja asiantuntevamman keinoin yhteiskunnallisten ongelmien ratkomisessa.¹¹⁶ Euroopan unionissa yhteissääntelyn käyttöä on perusteltu sillä, että yhteissääntely ratkoo joustavasti säädeltävän alan ongelmia, sillä sääntelyn pohjana on säädeltävän alan toimijoiden kokemus ja yhteistyö. Lisäksi yhteissääntely keventää virallissääntelyä.¹¹⁷ Yhteissääntelyn yleisenä hyötynä nähdään se, että julkisella vallalla on oikeus valvoa ja vaikuttaa yhteissääntelyn mekanismeihin. Etenkin silloin, jos yhteissääntely ei toimi, voi julkinen valta ryhtyä säätelemään asiasta lainsäädännöllä. Yksityisille alantoimijoille yhteissääntelystä on hyötyä siinä mielessä, että alan toimijat voivat osallistua sääntelyn sisältöön. Yhteissääntely voidaan nähdä julkisen ja yksityisen yhteistyön tuloksena.¹¹⁸

Esimerkkinä yhteissääntelylle toimii työehtosopimuslaki (436/1946 vp), joka antaa työmarkkinajärjestöille valtuuden sopia työsuhteen ehdoista. Talan mukaan tässä järjestelmässä ilmenee yhteissääntelyn ominaisuudet. Ominaispiirteinä ovat se, että työehtosopimuslaki toimii pohjana julkisenvallan ja työmarkkinajärjestöjen toimivallan jaolle. Lisäksi yhteisenä tavoitteena julkiselle vallalle ja työmarkkinajärjestöille on työsuhteiden ja työrauhan sääntely. Vielä ominaispiirteenä on se, että keskeisinä toteuttajina ovat alan yksityiset toimijat.¹¹⁹ Toinen kotimainen esimerkki yhteissääntelylle on asianajajien valvontajärjestelmä. Laissa asianajajista (496/1958 vp) on asianajajatoimintaa koskevat vaatimukset ja selvennetty järjestelmä sanktioineen, jonka avulla asianajajien toimintaa valvotaan. Yksityinen toimija eli Suomen Asianajajaliitto ylläpitää valvontaa ja hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden ja valvonnassa käytettävien ohjeiden laadinnassa.¹²⁰

¹¹⁵ Tala 2009, s. 327.

¹¹⁶ Tala 2012, s. 27.

¹¹⁷ Tala 2012, s. 27.

¹¹⁸ Tala 2009, s. 331–332.

¹¹⁹ Tala 2012, s. 29.

¹²⁰ Tala 2009, s. 327.

3.4.2 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaukseksi katsotaan valtion toimesta tapahtuva suostuttelu ja ohjaaminen haluttuun käyttäytymiseen¹²¹. Informaatio-ohjaus voi olla muodoltaan monenlaista. Tala on luettellonut informaatio-ohjauksen alaan kuuluvaksi muun muassa, tiedotuskampanjan, suosituksen, ohjeen, oppaan, ohjelman, linjaukset, kehittämishankkeet, koulutustilaisuudet.¹²² Informaatio-ohjauksella ei ole samanlaista oikeudellisesti sitovaa vaikutusta kuin lainsäädännöllä. Tämän vuoksi informaatio-ohjaus voidaan kokea epäselväksi ja hajanaiseksi ohjauksen muodoksi, sillä informaatio-ohjausta ei mielletä välttämättä velvoittavaksi käskyksi. Informaatio-ohjauksen vaikuttavuus itsenäisenä ohjauskeinona koetaan vähäiseksi ja tämä on Talan esittämän mukaan informaatio-ohjauksen suurin puute. Lisäksi informaatio-ohjaus suhteessa muihin ohjauskeinoihin, muodostaa hajanaisen kokonaisuuden, jota on vaikea valvoa sen sitovuuden puutteen vuoksi.¹²³ Toisaalta myös tutkimus on vähäistä informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta, joten on vaikea arvioida miten informaatio-ohjaus on vaikuttanut kohteisiinsa.¹²⁴

Kuten itsesääntelyn ja yhteissääntelyn osalta, perustuslain (1999/731 vp) 2 § ja 80 § eivät mahdollista informaatio-ohjauksen käyttämistä ainoana ohjauskeinona julkiseen valtaan kuuluvissa asioissa ja eikä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvissä asioissa¹²⁵. Näin ollen informaatio-ohjauksen merkitys yhteiskunnan ohjaamisessa näyttäisi toimivan oikeudellisen sääntelyn tukena ja täydentäjänä.¹²⁶ Informaatio-ohjaus voi myös toimia itsesääntelyn täydentäjänä. Tosin tällöin informaatio-ohjaus ei tulisi julkisen vallan aloitteesta, vaan yksityisten alan toimijoiden puolesta. Informaatio-ohjausta parhaimmillaan voidaan hyödyntää kansalaisten valistus- ja tiedotuskeinona. Informaatio-ohjauksen hyödyntäminen näyttäisi olevan lainsäädännön tukena ja julkisen vallan tiedottamisen, valistuksen ja kasvatuksen tukena.¹²⁷ Esimerkkinä Tala esittää informaatio-

¹²¹ Pakarinen 2012, s. 47.

¹²² Tala 2012, s. 44.

¹²³ Tala 2012, s. 46.

¹²⁴ Kuten Tala 2012, s. 46–47.

¹²⁵ Kuten Tala 2012, s. 50.

¹²⁶ Tala 2012, s. 50–51.

¹²⁷ Tala 2012, s. 52.

tio-ohjauksen käyttämistä lainsäädännön tiukentamisen sijaan tieliikennelainsäädännön tai alkoholimainonnan sääntelyn tiukentamisen vaihtoehtona.¹²⁸

4 Sukupuoleen perustuva kiintiösääntely

4.1 Kiintiöt julkisessa hallinnossa

Tasa-arvolain 4 a § määrittää julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanon. Ensimmäisen momentin mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä, lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja, tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Lisäksi toisen momentin mukaan, jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Kolmannessa momentissa säädetään viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään tässä pykälässä tarkoitettuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden. Jos välilliseen julkishallintoon kuuluu julkisen vallan käyttöä, ulottuu tasapuolisuuden vaatimus myös välilliseen julkishallintoon¹²⁹.

Kunnanvaltuuston lisäksi tasa-arvolain 4 a §:n sisältö ei koske eduskuntaa, eli vaaleilla valittavia elimiä. Kiintiön vaatimus ei ulotu koskemaan eduskunnan valiokuntia, Suomen hallitusta ja Suomen tasavallan presidentin virkatoimia.¹³⁰ Tasa-arvolain soveltamisalan mukaan kiintiösäädöstä sovelletaan monijäsenisiin toimielimiin, Suomen hallitus ei ole tämän kaltainen monijäseninen toimielin. Kuitenkin vakiintuneen käytännön mukaan on katsottu, että kiintiövaatimus koskee ministeriöiden asettamia toimikuntia, esimerkiksi työryhmiä¹³¹. Kuitenkin on hyvä muistaa, että yleinen syrjintäkielto koskee myös valtion ylintä johtoa.¹³² Tasa-arvolain 4 a § 1 momentti koskee valtion komiteoita,

¹²⁸ Tala 2012, s. 52.

¹²⁹ HE 195/2004 vp.

¹³⁰ Holli 2007, s. 37.

¹³¹ Tasa-arvovaltuutettu 2012, s. 50.

¹³² Nousiainen (toim.) 2012, s. 155.

neuvottelukuntia ja muita toimielimiä sekä kunnallisia toimielimiä ja kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiä. Näitä toimielimiä voivat olla esimerkiksi valtion virasto-kohtaiset johto- tai hallintoelimet.¹³³ Lisäksi kiintiösäännöstä tulee soveltaa viranomais-ten nimittämiin valtuuskuntiin, jotka edustavat viranomaisia tai hallinnon alaa kansainvälisessä yhteistyössä. Tasa-arvovaltuutetun mukaan kiintiösäännös ei sovellu komitea-luontoiseen yhden henkilön selvitystyöhön. Kuitenkin, jos tällaisen yhden henkilön sel-vitystyön avuksi asetetaan esimerkiksi asiantuntijaryhmä, tulee tähän soveltaa kiintiö-säännöstä. Kiintiösäännös ei tasa-arvovaltuutetun mukaan sovellu silloin, kun komitea, neuvottelukunta, lautakunta tai vastaava toimielin asettaa jaoston tai työryhmän omasta keskuudestaan tai ulkopuolisista asiantuntijoista.¹³⁴

Ensimmäisen momentin kiintiösäännös vaikuttaa myös kunnallishallinnon toimielimiin. Kuntalain (365/1995 vp) 17 §:n mukaan kunnallisia toimielimiä ovat valtuusto, kunnan-hallitus jaostoineen ja johtokunnat jaostoineen sekä toimikuntineen. Kunnanvaltuusto on vaaleilla valittava elin, joten kiintiösäännös ei kunnanvaltuustoa velvoita. Tasa-arvolain 4 a § ei tarkenna mitä kunnallisilla toimielimillä lainkohdassa tarkoitetaan, mutta oletettavaa on, että kunnallisia toimielimiä, johon sovelletaan kiintiösäännöstä, ovat kuntalain 17 §:ssä määritellyt elimet, valtuusto pois lukien. Lisäksi korkein hallin-to-oikeus on laajentanut kiintiösäännöksen velvoittavuutta myös kuntalain 17 §:n ulko-puolelle ja kuntien välisen yhteistoiminnan elimiin. Esimerkiksi työryhmiin ja seutuyh-teistyön neuvottelukuntiin, kuten korkein hallinto-oikeus päätöksessään 15.5.2001 T 1090 ja KHO:2002:38 on tulkinnut.¹³⁵

Tasa-arvolain 4 a §:n toisen momentin tasapuolisuussääntöä sovelletaan julkista valtaa käyttävään toimielimeen, virastoon, laitokseen tai kunta- tai valtioenemmistöisen yhtiön hallintoneuvostoon, johtokuntaan tai muuhun luottamushenkilöistä koostuvaan johto-tai hallintoelimeen. Tasapuolisuussääntöä sovelletaan valtion virastojen ja laitosten joh-toelimiin. Nämä johtoelimet ovat yleensä johtokuntia tai hallituksia.¹³⁶ Julkista valtaa käyttäviä toimielimiä ovat esimerkiksi eläkelaitokset, kauppakamarit ja yksityiset oppi-laitokset. Oikeudellisen asemansa mukaan tällainen organisaatio voi olla Eläketurva-

¹³³ HE 90/1994 vp, kohdassa lakiehdotuksen perustelut.

¹³⁴ Tasa-arvovaltuutettu 2013, kiintiöt.

¹³⁵ Tasa-arvovoyksikkö & tasa-arvovaltuutettu 2005, s.8–10; KHO:2002:38; KHO 15.5.2001 T 1090.

¹³⁶ Tasa-arvovoyksikkö & tasa-arvovaltuutettu 2005, s. 8–10.

keskus, joka on itsenäinen oman budjetin omaava julkisoikeudellinen laitos. Lisäksi tasapuolisuussääntö velvoittaa välillistä julkista hallintoa, jos välillinen julkinen hallinto käyttää julkista valtaa. Esimerkiksi tehtävänsä mukaan markkinoilla toimiva Raha-automaatti yhdistys ry käyttää julkista valtaa.¹³⁷

4.1.1 Kiintiösäännöksen tausta

Hallituksen esityksen Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 90/1994 vp) mukaan tasa-arvolain yhtenä tarkoituksena on, että naiset ja miehet voivat osallistua yhtäläillä yhteiskunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen tarkoituksena on nimenomaan edistää tasa-arvolain mukaisesti naisten ja miesten välistä tasa-arvoa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja osallistumisessa¹³⁸. Hallituksen esityksen mukaan naisilla ja miehillä pitää olla tasavertaiset mahdollisuudet tulla valituksi monijäsenisiin toimielimiin asiantuntemuksensa perusteella. Lisäksi jos monijäseniset toimielimet muodostetaan ehdokasasettelulla, tulee jo ehdokasasettelussa huomioida molemmat sukupuolet.¹³⁹ Perustuslain 6 §:ssä veloitetaan, että lainsäädäntöön sisällytettävät toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ovat tehokkaita. Tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännös on yksi lainsäätäjän keinovalinta tasa-arvon tehokkaasta edistämisestä.¹⁴⁰

Hallituksen esityksessä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamiseksi mainitaan, että sukupuolten yhtäläinen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on tarpeellista tasa-arvon toteutumisen kannalta. Tasa-arvon toteutumisen kannalta yhtäläinen osallistuminen on tärkeää siksi, että valtion komitealaitos vastaa suunnittelusta ja kehittämistyöstä, jolla voidaan myös poistaa epätasa-arvon syitä. Täten on tärkeää huomioida molempien sukupuolten yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja suunnitteluun.¹⁴¹ Hallituksen esityksen Eduskunnalle naisten ja miesten tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 57/1985

¹³⁷Tasa-arvovaltuutettu 2013, kiintiöt; Suomi, 2013.

¹³⁸ HE 90/1994 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 §.

¹³⁹ HE 90/1994 vp, esityksen pääasiallinen sisältö.

¹⁴⁰ Ojanen & Scheinin 2011, kohdassa III yksittäiset perusoikeudet, yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, sukupuolten tasa-arvo, keinot tasa-arvon edistämiseksi.

¹⁴¹ HE 90/1994 vp.

vp) mukaan toimielimiin saadaan laajempi ja monipuolisempi asiantuntemus ja kokemus, kun turvataan toimielimissä naisten ja miesten tasapuolinen edustus¹⁴².

Vuoden 1986 tasa-arvolaisissa ei vielä ollut kiintiösäännöstä. Tasa-arvolain 4 a § säädettiin vasta vuonna 1995 muiden tasa-arvolain muutosten ohella. Kiintiösäännös säädettiin, koska naisten edustus julkisessa hallinnossa oli miesten edustukseen verrattuna hyvin pientä ja näin tilanne oli epätasa-arvoinen.¹⁴³ Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamiseksi (90/1994 vp) silloisen nykytilan arvioinnissa todettiin silloin voimassa olleen tasa-arvolain tavoitteiden jääneen osin toteutumatta. Erityisesti naisten ja miesten välinen tasa-arvo ei ollut parantunut työelämässä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa naisten asema oli selvästi heikompi. Tasa-arvolain olemassaolosta huolimatta hallituksen esityksen ilmestymisen aikaan julkisen vallan komiteoihin oli valittu naisia vain viidesosa jäsenistä.¹⁴⁴ Hallituksen esityksen (90/1994 vp) tavoitteena oli edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa yhteiskunnallisessa osallistumisessa, vaikuttamisessa, päätöksenteossa ja työelämässä. Hallituksen esityksessä ratkaisuksi tähän ongelmaan tarjottiin sukupuolten tasapuolista edustusta monijäsenisissä toimielimissä. Lisäksi hallituksen esityksessä vaadittiin virastojen, laitosten taikka kunta- tai valtioenemmistöisten yhtiöiden johto- ja hallintoelimiin valittavaksi naisia ja miehiä tasapuolisesti.¹⁴⁵

4.1.2 Tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen ja toisen momentin erot

Tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen ja toisen momentin välillä on selkeä ero kirjoitusasussa. Ensimmäisessä momentin tarkoittamissa toimielimissä vähemmistössä olevan sukupuolen edustukselle on asetettu vähimmäismääräksi 40 prosenttia. Tämän prosenttimäärän täytyttyä, sukupuolten edustus on lain mukaan tasa-arvoista. Toisen momentin toimielimissä tasapuolinen edustus toteutuu silloin, kun on *tasapuolisesti* kyseisessä toimielimessä sekä miehiä että naisia. Tasa-arvolain 4 a §:n toinen momentti ei ilmaise prosentuaalista vähimmäismäärää aliedustetulle sukupuolelle julkista valtaa käyttävissä toimielimissä, virastoissa, laitoksissa tai kunta- tai valtioenemmistöisen yhtiöin hallintoelimestä. Lain kohta ei siis täsmennä, mitä tasapuolisesti sanalla konkreettisesti tar-

¹⁴² HE 57/1985 vp, s. 13.

¹⁴³ HE 90/1994 vp.

¹⁴⁴ HE 90/1994 vp, kohdassa nykytilan arviointi.

¹⁴⁵ HE 90/1994 vp, kohdassa esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

koitetaan. Hallituksen esityksen Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 90/1994 vp) mukaan tasapuolisuus toteutuu parhaiten, kun toimielimissä on molempien sukupuolten edustajia yhtä paljon¹⁴⁶. Aina-kin tasapuolisuus lain mukaan tarkoittaa sitä, ettei yhden naisen tai miehen edustus monijäsenisessä toimielimessä riitä tasapuoliseen edustukseen.¹⁴⁷

Mitä tasa-arvolain toisen momentin tarkoittama tasapuolisuus käytännössä tarkoittaa? Vaaditaanko molempia sukupuolia olevan tasan 50/50 sanan *tasapuolisesti* määrittämällä tavalla? Vai onko riittävää toisen sukupuolen edustuksen olevan vähintään 40 prosenttia, kuten ensimmäisessä momentissa edellytetään ensimmäisen momentin toimielimissä olevan. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että tasapuolisen kokoonpanon tavoite on tasa-arvolain 4 a §:n toisessa momentissa sama kuin 4 a §:n ensimmäisessä momentissa. Eli toisen momentin tasapuolisuus tarkoittaa tavoitteellisesti samaa kuin ensimmäisen momentin 40/60 prosentin kiintiösääntö. Täten tasapuolisuus ei ole käsitteenä 40/60 kiintiösäännöstä vähempiarvoisempi. Tasapuolisuussäännön soveltamisesta kuitenkin tasa-arvovaltuutettu on vielä todennut, että tasa-arvolain 4 a §:n toisen momentin mukainen tasapuolisuuden tavoite ei ole prosentuaalisesti vähempi kuin ensimmäisessä momentissa, mutta toisen momentin tavoite voi olla käytännöllisistä syistä harvemmin saavutettavissa kuin ensimmäisen momentin kohdalla.¹⁴⁸ Täten voidaan tulkita, että toisen momentin määrittämien toimielinten kokoonpanoissa toisen sukupuolen edustuksen ollessa alle 40 prosenttia, edustus voi joissakin tapauksissa olla lainmukaista. Tasa-arvovaltuutetun tulkinnan mukaan 4 a §:n 2 momentin sisällön tavoite on saavutettavissa harvemmin käytännön syistä johtuen. Täten tasapuolisuuden tavoite molemmilla momenteilla on sama, eli aliedustetun sukupuolen määrän on oltava vähintään 40 prosenttia. Erona momenteilla on, että tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentin kiintiösäännös on sitova ja prosentuaaliset määrät täytyy toteuttaa, ellei tästä poikkeamiselle ole päteviä ja hyväksyttäviä perusteita. Toisen momentin tasapuolisuus käytännössä tarkoittaa 40/60

¹⁴⁶ HE 90/1994 vp.

¹⁴⁷ Ahtela et al. 2006, s. 233; Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on myös tulkittu tasapuolisuuden käsitettä. KHO:1990-A-29, päätöksen mukaan toisen sukupuolen yksi edustaja riitti täyttämään tasa-arvolain tasapuolisuuden vaatimuksen. Silloin voimassa olleen tasa-arvolain 4 §:n 2 momentin mukaan naisten ja miesten vähimmäisedustukselle ei ollut prosentuaalista minimiä, vaan toimielimissä tuli olla sekä naisia että miehiä. On syytä huomioda, että tasa-arvolain sisältö on muuttunut, joten korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta tältä osin ei nykyään sovellu.

¹⁴⁸ Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012.

prosenttiosuuksien toteutumista tai tavoitetta osuuden saavuttamisesta, mutta tasa-arvolain 4 a §:n toinen momentti ei kirjaimellisesti velvoita tasapuolisuuden saavuttamiseksi 40/60 prosenttimääräistä jakoa.

Kuopion hallinto-oikeus on ratkaisussaan 27.6.2012 T 12/0261/2 tarkastellut tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen momentin kiintiösäännön ja toisen momentin tasapuolisuussäännön merkityksen eroa.¹⁴⁹ Kuopion hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei laissa tai lain esitöissä määritellä tasapuolisuutta prosentuaalisesti toisen momentin osalta, kuten ensimmäisessä momentissa on tehty. Täten hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan laki ja lain esityöt jättävät avoimeksi miksi toisen momentin julkisen vallan käyttäjiä on laissa käsitelty erilailla kuin ensimmäisen momentin mainitsemia valtion ja kunnan toimielimiä. Ratkaisussaan hallinto-oikeus päätyi siihen, että tasapuolisuuden päämääräksi tulisi tavoitella samaa kuin tasa-arvolain ensimmäisen momentin kiintiösäännön tavoite on. Eli tasapuolisuussäännön tarkoituksena on yrittää saavuttaa vähemmistöissä olevalle sukupuolelle 40 prosentin edustus toimielimen kokoonpanosta, vaikka lain toinen momentti ei määritä toimielinten kokoonpanoa yhtä tarkasti kuin ensimmäisen momentti määrittää.¹⁵⁰

Kuopion hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan 27.6.2012 T 12/0262/2 tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen ja toisen momentin tasapuolisuuden erojen syyksi sitä, että välillisen julkisen hallinnon toimielimet ovat hyvin erilaisia, ja näiden toimielinten kokoonpano ja valitsemismenettely voi olla toisistaan poikkeavaa. Täten näissä välillisen julkisen hallinnon toimielimissä tasapuolisuussäännön noudattaminen olisi ilmeisesti vaikeaa. Kuopion hallinto-oikeus tulkitsi tasa-arvolain 4 a §:n toisen momentin sisältöä siten, että välillisen julkisen hallinnon toimielinten erityispiirteet on otettava huomioon siten, että lainkohdassa tarkoitetut *erityiset syyt* tasapuolisuussäännöstä poikkeamiselle on moninaisempia kuin kiintiösäännön kohdalla ja näitä poikkeusperusteita on täten tulkittava väljemmin kuin ensimmäisen momentin kiintiösäännön osalta.¹⁵¹ Ratkaisun lopputuloksena Kuopion hallinto-oikeus hylkäsi ylioppilaskunnan jäsenen valituksen siitä, että ylioppilaskunnan edustajisto oli valinnut hallitukseen 8 jäsentä, joista 3 oli naisia, jol-

¹⁴⁹ Kuopion HAO, 27.6.2012 T 12/0262/2.

¹⁵⁰ Kuopion HAO, 27.6.2012 T 12/0262/2.

¹⁵¹ Kuopion HAO, 27.6.2012 T 12/0262/2.

loin naisedustajille ei muodostunut hallituksessa 40 prosentin edustusta. Kuopion hallinto-oikeus katsoi, että tällaiseen toimielimeen sovelletaan tasa-arvolain 4 a §:n toista momenttia ja sen tasapuolisuussääntöä. Täten ensimmäisen momentin kiintiösäännös ei tapaukseen soveltunut. Toisen momentin tasapuolisuussääntö ja siitä poikkeaminen mahdollisesti väljemmän tulkinnan tasapuolisuuden vaatimuksesta ja näin ylioppilaskunnan edustajisto oli toiminut lain mukaisesti.¹⁵²

Hallituksen esityksen (90/1994 vp) mukaan komiteoissa ja vastaavissa toimielimissä tulee olla tasapuolisesti naisia ja miehiä. Hallituksen esityksen tulkinnan mukaan tasapuolisuus toteutuu parhaimmillaan, kun toimielimissä on naisia ja miehiä *yhtä paljon*. Hallituksen esityksen tavoitteena oli tasainen sukupuolijako kaikissa valtion- ja kunnallishallinnon johtelimissä ja komiteoissa. Hallituksen esityksen mukaan tasapuolisuuden vaatimus tarkoittaa joka tapauksessa, ettei yksi nainen tai yksi mies monijäsenisessä toimielimessä riitä, vaan naisilla ja miehillä on oltava yhtäläiset mahdollisuudet tulla valituksi monijäsenisiin toimielimiin asiantuntemuksensa perusteella. Sukupuolten välinen tasapuolisuus antaa yhteiskunnalliselle päätöksenteolle syvemmän asiantuntemuksen. Molempien sukupuolten edustus antaa monipuolisen pohjan päätöksenteolle.¹⁵³

4.1.3 Poikkeaminen tasa-arvolain 4 a §:stä erityisestä syystä johtuen

Tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen ja toisen momentin mukaan lain kiintiösäännöstä ja tasapuolisuussäännöstä voidaan poiketa erityisestä syystä johtuen. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 90/1994 vp) täsmentää suppeasti tätä erityisen syyn käsitettä. Hallituksen esityksen mukaan tasapuolisuussäännöstä voidaan poiketa erityisen syyn vallitessa. Tälle poikkeamiseen oikeuttavalle erityiselle syyllle on oltava perustelut. Riittävänä perusteluna hallituksen esityksen mukaan voi olla esimerkiksi se, että tietyn alan asiantuntijoina ei ole kuin ainoastaan toisen sukupuolen edustajia, jolloin toisen sukupuolen edustajan saaminen täyttämään tasa-arvolain velvoitetta on käytännössä mahdotonta.¹⁵⁴

¹⁵² Kuopion HAO, Dnro: 27.6.2012 T 12/0262/2.

¹⁵³ HE 90/1994, yksityiskohtaiset perustelut ja lakiehdotuksen perustelut.

¹⁵⁴ HE 90/1994.

Tasa-arvovaltuutettu on ottanut kantaa tähän erityisen syyn käsitteeseen lausunnossaan (TAS 216/07). Tasa-arvovaltuutetun lausunnon mukaan kiintiösäännöksestä voidaan poiketa erityisestä syystä johtuen ja tätä erityisen syyn käsitettä poikkeamiseen oikeuttavana seikkana tulee tulkita suppeasti. Erityinen syy voi täytyä, kun toimielin käsittelee jotakin pientä erityisalaa, jonka asiantuntijat ovat ainoastaan toista sukupuolta. Lisäksi tällainen erityinen syy on aina perusteltava ja erityisen syyn tulee olla tiedossa jo toimielintä nimitettäessä. Tasa-arvovaltuutettu on lausunnossaan täsmentänyt, että toimielimen esittelymuistiossa on tultava ilmi ne toimenpiteet, joihin valmistelija on ryhtynyt tasa-arvolain 4 a §:n kiintiön tavoitteiden saavuttamiseksi. Täten kiintiösäännös on huomioitava jo toimielintä asetettaessa ja poikkeamiseen oikeuttavien erityisten syiden olemassaolo on perusteltava ennen toimielimen nimittämistä. Tällöin erityisiin syihin ei voida enää vedota jälkikäteen, jos niitä ei alun perinkään ole edes mietitty.¹⁵⁵

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ajoittain jouduttu soveltamaan tasa-arvolain 4 a §:n sisältöä. Myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksissa on ratkottu sitä, että onko tasa-arvolain kiintiösäännöksen noudattamatta jättämiseen ollut tasa-arvolain mukainen hyväksyttävä peruste. Kuten esimerkiksi tapauksessa KHO:1999:20 kaupunginhallitus oli päätöksellään valinnut eri lautakuntiin varsinaisia jäseniä ja varajäseniä, silloin voimassa olleen tasa-arvolain 4 §:n 2 momentin vastaisesti. Silloin voimassa olleessa tasa-arvolain 4 § 2 momentissa oli kyse juuri prosentuaalisesta kiintiösäännöstä ja kaupunginhallitus ei ollut valinnoissaan huomionnut 40 prosentin vähimmäisvaatimusta toisen sukupuolen edustukselle toimielimissä. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei katsonut sallituksi erityiseksi syyksi poiketa tasa-arvolain kiintiösäännöksestä sitä, että kaupungin hallintosäännön määräyksestä suurimman osan kaupunginhallituksen ja lautakuntien jäsenten tulisi olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja.¹⁵⁶

Myös tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännöksen toteutumiseen. Vuonna 2004 oikeuskansleri siirsi tasa-arvovaltuutetulle käsiteltäväksi kantelun (Dnro.7/58/01), joka liittyi kiintiösäännöksen soveltamista kahden eri kaupungin yhdessä perustamaan tulevaisuustyöryhmän ko-

¹⁵⁵ TAS 216/07. Tapauksessa ympäristöministeriö ei noudattanut kiintiösäännöstä nimittäessään työryhmän ideoimaan pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämistä.

¹⁵⁶ KHO:1999:20

koonpanoon.¹⁵⁷ Tasa-arvovaltuutetun kannanotto tapauksessa oli, että kiintiösäännöstä on tulkittava tiukasti. Tasa-arvovaltuutetun mukaan kiintiösäännöksestä poikkeamista erityisen syyn vuoksi, on tulkittava suppeasti. Tapauksessa kaupunki oli valinnut työryhmään pelkästään miehiä, koska työryhmän jäsenet koostuivat valtuuston ja hallituksen puheenjohtajistosta. Kaupungin mukaan yhtäkään naista työryhmään ei voitu valita, sillä puheenjohtajistossa ei ollut naisia.¹⁵⁸ Tässä yhteydessä (Dnro.7/58/01) korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan erityinen syy poiketa tasa-arvolain 4 a §:stä on silloin, kun toimielimeen on valittu virka-aseman perusteella jäsenet.¹⁵⁹ Tämä olisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan mahdollista kunnallisen itsehallinnon perusteella ja sillä, että valtuustoryhmät voivat vapaasti valita puheenjohtajansa. Tasa-arvovaltuutettu kritisoi tässä tapauksessa sitä, että kunnallisen itsehallinnon käsitteellä ei voida sivuuttaa muuta lainsäädäntöä eikä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Julkisen vallan ja täten myös kuntien, tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, kuten tasa-arvon edistäminen yhteiskunnallisessa toiminnassa. Tasa-arvolaki nimenomaan velvoittaa viranomaiset edistämään tasa-arvon toteutumista. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun kannan mukaan, tasa-arvolain tarkoitus ei toteudu, jos tasa-arvolain 4 a §:stä poikkeamiselle asetettuja erityisiä syitä ei tulkita lain tarkoittamalla tavalla.¹⁶⁰

Kuitenkin korkein hallinto-oikeus on tulkinnut tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännöksen poikkeamisen erityistä syytä myös toisin¹⁶¹. Päätöksessä KHO:2002:38 korkein hallinto-oikeus on todennut, että riittävä syy poikkeamiselle tasa-arvolain kiintiösäännöksestä ei ole se, että usean kunnan välillä toivottavana pidettiin neuvottelukuntaan valittavien jäsenten koostuvan keskeisistä luottamushenkilöistä.¹⁶² Tasa-arvovaltuutetun lausunnossa (Dnro.4/58/03) vuodelta 2005 todetaan, että toimielintä nimittävän viranomaisen vastuulla on kiintiösäännöksen noudattaminen. Tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännökse-

¹⁵⁷ Tasa-arvovaltuutettu 2004, Dnro.7/58/01.

¹⁵⁸ Tasa-arvovaltuutettu 2004, Dnro.7/58/01.

¹⁵⁹ Poikkeaminen tasa-arvolain 4 a §:stä on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut sallittua virka-aseman perusteella tapauksissa KHO:1997:49, KHO:1997:50, KHO:2001:26. Etenkin KHO:2001:26 päätöksessä korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kiintiösäännöksestä voidaan poiketa erityisen syyn vallitessa silloin kun, kaupunginhallituksen asettamaan kaupunkisuunnittelutyöryhmään valitaan jäsenet virkansa puolesta. Kaupunkisuunnittelutyöryhmään oli jäseniksi valittu 4 miestä ja 1 nainen, jotka olivat asemaltaan kaupunginjohtaja, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginhallituksen I varapuheenjohtaja ja kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja sekä kaupunginhallituksen jäsen.

¹⁶⁰ Tasa-arvovaltuutettu 2004, Dnro: 7/58/01.

¹⁶¹ Korkein hallinto-oikeus on muun muassa näissä päätöksissä katsonut, ettei erityisiä syitä poikkeamiselle ole ollut. 7.12.1990/4347; KHO:1990-A31; KHO:1989-A-30.

¹⁶² KHO:2002:38.

tä poikkeaminen on aina erityistilanne. Poikkeaminen tulee harkita tarkoin ja ottaa huomioon poikkeamisen tarpeellisuus. Samassa lausunnossa tasa-arvovaltuutettu on todennut, että poikkeaminen kiintiösäännöksestä tulee perustella etukäteen ja jo valittaessa toimielimeen jäseniä huomioida tasa-arvolain kiintiösäännös.¹⁶³ Myös päätöksessä KHO:1997:48 korkein hallinto-oikeus tulkitsi, että kunnantalon peruskorjausta johtavan rakennustoimikunnan jäsenten sukupuolijakauman 40 prosentin vähimmäismäärästä poikkeamiselle erityisiä syitä ei ollut jäsenten asema kunnan luottamushenkilöinä tai viranhaltijana, poliittisten ryhmien edustus, jäsenyys aikaisemmin samoja tehtäviä hoitaneessa yritys- ja valmistelutoimikunnassa eikä toimikunnan arvovaltaisuus tai pienikokoisuus.

Tasa-arvolaisissa poikkeaminen 4 a §:stä on kirjoitusasultaan sama ensimmäiselle ja toiselle momentille, mutta erityisiä syitä tulkitaan käytännössä eri tavalla ensimmäisen ja toisen momentin tarkoittamissa toimitelmissä. Tulkinta poikkeamiselle lain kohdasta erityisten syiden vallitessa tapahtuu asiayhteyden mukaan, tämän osoittaa edellisessä kappaleessa esitetty Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisun 27.6.2012 T 12/0261/2 tulkinta poikkeamisesta erityisten syiden vallitessa. Kuopion hallinto-oikeus tulkitsi tasa-arvolain 4 a §:n toisen momentin sisältöä siten, että välillisen julkisen hallinnon toimielinten erityispiirteet on otettava huomioon siten, että lainkohdassa tarkoitetut erityiset syyt tasapuolisuussäännöstä poikkeamiselle on moninaisempia kuin kiintiösäännön kohdalla ja näitä poikkeusperusteita on täten tulkittava väljemmin kuin ensimmäisen momentin kiintiösäännön osalta.

4.1.4 Tasa-arvolain 4 a §:n toteutuminen ja vaikutukset

Kunnissa kiintiövaatimuksella on ollut myös suuria vaikutuksia vallankäytön jakautumiseen. Kuntatasolla poliittinen päätöksenteko on ollut ennen kiintiöiden olemassaoloa hyvin vahvasti sukupuolen perusteella jakautunutta kunnan hierarkiassa vertikaalisesti ja horisontaalisesti. Kunnissa naiset ja miehet toimivat ennen kiintiöitä sukupuolen perusteella jakautuen eri alojen toimitelmiin ja lautakuntiin.¹⁶⁴ Horisontaalinen jakautuminen on ollut perinteisesti sukupuolten jakautumista omille alueilleen asiayhteyden mukaan. Naiset ovat hoitaneet niin sanotusti pehmeitä aloja, kuten terveydenhoitoon liitty-

¹⁶³ Tasa-arvovaltuutettu 2005, Dnro: 4/58/03.

¹⁶⁴ Holli et al. 2007, s. 23.

viä asioita, ja miehet taas ovat hoitaneet kovia aloja, kuten tekniikkaan liittyviä asioita.¹⁶⁵ Kunnissa sukupuoleen perustuvat kiintiöt ovat muuttaneet asenteita kunnallisissa päättäjissä ja rikkoneet sukupuolten välisiä stereotyyppioita. Tämä on osaltaan lisännyt miesten ja naisten välistä tasa-arvoistumista yhteiskunnassa, etenkin kun sukupuolten väliset jaot eri toimielimissä ja lautakunnissa ovat muutoksen myötä murtuneet. Tämän kaltainen sukupuolten vallankäytön uudelleen jakautuminen on ollut demokraattisen päätöksenteon kannalta tärkeää. Päätöksenteko ei enää kunnissa niin paljoa perustu pelkästään sukupuolelle ja sen stereotyyppioille.¹⁶⁶

Kiintiöt ovat julkisessa hallinnossa vahvistaneet naisten asemaa osana julkista päätöksentekoa, sillä kiintiöt ovat mahdollistaneet paremmin naisten pääsyn osaksi julkista hallintoa.¹⁶⁷ Valtion komitealaitos on yksi tärkeä osa yhteiskunnallista suunnittelua ja vaikuttamista, joten on ilmeistä, että kiintiösäännös on edesauttanut yhteiskunnan suunnittelun tasa-arvoistumista.¹⁶⁸ Valtion komiteoissa naisten osuus kasvoi tasa-arvolain mukaisen kiintiövaatimuksen myötä huomattavasti, sillä kiintiösäännöstä poikkeaminen on lain mukaan sallittua vain suppeasti hyväksyttävien erityisten syiden vuoksi.¹⁶⁹ Tasa-arvolain 4 a §:n mukainen kiintiövaatimus ei aina ole julkisessa hallinnossa kuitenkaan toteutunut täysin lain tarkoituksen mukaisesti. Lieveilmiönä on ollut esimerkiksi vallan pakeneminen kuntien päätöksenteossa ulkopuolisille toimielimille, jotka eivät kuulu tasa-arvolain 4 a §:n määrittämiin toimielimiin.¹⁷⁰ Nousiainen huomauttaa, että julkishallinnon muotojen muuttuminen on vähentänyt kiintiöperiaatteen merkitystä, sillä komiteoita perustetaan nykyään harvoin, ja monet julkisen hallinnon uudet toimintamuodot eivät kuulu kiintiösäännöksen piiriin.¹⁷¹

Lähtökohtaisesti tasa-arvolakia on noudatettava ja siitä poikkeaminen on sallittua vain lain tarjoamissa rajoissa. Näin ollen voidaan ajatella, että kaikki tasa-arvolain 4 a §:n tarkoittamat toimielimet noudattavat lain vaatimusta kiintiösäännöstä tai tasapuolisuussäännöstä. Aina 4 a §:n noudattaminen ei ole onnistunut lain velvoittavuudesta huoli-

¹⁶⁵ Holli et al. 2006, s. 172

¹⁶⁶ Holli 2007, s. 58–59

¹⁶⁷ Ks. myös Parviainen 2006, s.298 ss. Empiirinen tutkimus kiintiösäännöksestä kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa. Kiintiösäännöksen tarpeellisuus jakaa kunnissa mielipiteitä sen tarpeellisuudesta.

¹⁶⁸ Julkunen 2010, s. 230; HE 90/1994 vp.

¹⁶⁹ Holli 2007, s. 40.

¹⁷⁰ Holli 2007, s. 68.

¹⁷¹ Nousiainen (toim.) 2012, s. 164.

matta. Tämän voi huomata esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun lausunnoista ja oikeuskäytännöstä, joissa on ollut kyseessä 4 a §:n noudattamatta jättäminen¹⁷². Tasa-arvolain 4 a §:n noudattamisen valvominen jää tasa-arvovaltuutetulle, sillä tasa-arvolain 16 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Lisäksi kyseisen lain 4 a §:n lainvastaisesta toiminnasta on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Kuitenkin on hyvä huomioida, että tasa-arvolain 4 § velvoittaa yleisesti viranomaiset kaikessa toiminnassaan edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luomaan ja vakiinnuttamaan sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi 4 a § velvoittaa määrittämiään toimielimiä noudattamaan pykälän sisältöä. Lähtökohdaksi on siis oletettava, että julkisessa hallinnossa lakia noudatetaan 4 a §:n määrittämissä toimielimissä, ellei poikkeamiselle ole erityisiä syitä.

4.2 Pörssiyrityiden hallitusten sukupuolijakaumaa säädellään itsesääntelyllä

4.2.1 Taustaa talouselämän sääntelystä

Tasa-arvolain 4 a § ei ulota vaikutuksiaan julkisen hallinnon ulkopuolelle. Julkisesti noteeratuissa osakeyhtiöissä, eli pörssiin listautuneissa osakeyhtiöissä, ei sovelleta kiintiösääntöä hallituspaikkojen jaossa, kuten ei yksityisissä osakeyhtiöissäkään sovelleta kiintiösääntöä. Pörssiyrityitä velvoittaa Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi eli Corporate Governance hallinnointikoodisto. Tämä hallinnointikoodisto on lainsäädännön vaihtoehdoksi luokiteltua sääntelyä eli itsesääntelyä, joka on muodostunut alan toimijoista itsestään ilman julkisen vallan aloitetta tai velvoitetta. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi velvoittaa vain julkisesti noteerattuja osakeyhtiöitä, joten seuraavaksi selvennetään hallinnointikoodin velvoittavuutta ja soveltamista osakeyhtiöiden suhteen.

Osakeyhtiölain (624/2006 vp) ensimmäisen luvun 1 §:n mukaan osakeyhtiö voi olla joko yksityinen tai julkinen. Erona yksityisellä ja julkisella osakeyhtiöllä on, että yksityisen osakeyhtiön arvopapereita ei saa ottaa julkisen kaupankäynnin kohteeksi. Osakeyhtiölain viidennen luvun 1 a §:ssä säädetään pörssiyrityistä. Lain kohdan mukaan pörssi-

¹⁷² Esimerkiksi TAS 226/2012 ja TAS 200/2011.

siyhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka osake on julkisen kaupankäynnin kohteena kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa tarkoitettulla säännellyllä markkinalla. Julkisen osakeyhtiön arvopapereista käydään kauppaa pörssissä, joten tämän vuoksi julkisesta osakeyhtiöstä käytetään myös nimitystä pörssiin listautunut yhtiö, pörssiyhtiö tai listayhtiö. Osakeyhtiöiden lakiin kirjattuna tarkoituksena on osakeyhtiölain ensimmäisen luvun 5 §:n mukaan tuottaa osakkeen omistajille voittoa.

Osakeyhtiön johdosta säädetään osakeyhtiölain kuudennessa luvussa. Osakeyhtiölain viidennen luvun 3 §:n ja kuudennen luvun 9 §:n mukaan varsinaisessa yhtiökokouksessa valitaan osakeyhtiölle hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenet, jollei osakeyhtiölaissa tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokouksessa äänivalta on osakkeen omistajilla, jotka lain viidennen luvun 6 §:n mukaan ovat tähän oikeutettuja. Osakeyhtiölain kuudennen luvun 1 §:ssä säädetään yhtiön johdosta. Osakeyhtiöllä on oltava hallitus ja sillä voi olla toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto. Kyseisen luvun 2 §:ssä säädetään osakeyhtiön hallituksen yleisistä tehtävistä, joita ovat yhtiön hallinnosta huolehtiminen ja sen toiminnan asianmukainen järjestäminen. Lisäksi hallitus vastaa, että osakeyhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Osakeyhtiölaissa ei ole mainintaa siitä, että tulisiko osakeyhtiön hallituksessa olla nais- ja miesedustajia tasapuolisesti.

Oikeudellisen sääntelyn lisäksi osakeyhtiöitä säädellään myös itsesääntelyn keinoin. Corporate Governance - hyvä hallinnointi, eli Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi, on elinkeinoelämän itsesääntelyä. Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä (748/2012 vp) toisen luvun 23 §:n mukaan Helsingin pörssin eli NASDAQ OMX Helsinki Oy:n on laadittava ja pidettävä esillä pörssitoimintaa koskevat säännöt, jotka valtiovarainministeriö vahvistaa¹⁷³. Pörssin säännöt velvoittavat pörssiyhtiöitä ja lain kaupankäynnistä rahoitusvälineillä toisen luvun 18 §:n mukaan Helsingin pörssin tehtävänä on valvoa tämän lain noudattamista.¹⁷⁴ Corporate Governance eli Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi, on pörssiyhtiöitä velvoittaa itsesääntelyä, sillä pörssin säännön 2.2.5 mukaan

¹⁷³ Tässä tutkielmassa NASDAQ OMX Helsingistä käytetään nimitystä Helsingin pörssi.

¹⁷⁴ Ks. PeVL 17/2012 vp, s. 3–4. Tässä on hyvin esitetty pörssin tehtävien suhteesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin julkisiin hallintotehtäviin. Etenkin sääntöjen noudattamisen valvonta voidaan perustuslain 124 §:n valossa katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi, jota pörssi hoitaa vakiintuneen käytännön kautta.

yhtiön tulee ilmoittaa miten yhtiö noudattaa hyvää hallinnointitapaa¹⁷⁵. Lisäksi Helsingin pörssin säännössä 2.2.5 ilmaistaan, että yhtiö, jonka kotipaikka on Suomi, noudattaa Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia. Jos yhtiön kotipaikka on muu maa kuin Suomi, tulee yhtiön noudattaa kotimaan hyvää hallinnointitapaa. Jos muussa maassa ei ole olemassa hyvää hallinnointitapaa, tulee tällöin yhtiön noudattaa Suomen listayhtiöiden hyvää hallinnointitapaa.¹⁷⁶

Osakeyhtiölaki (624/2006 vp) ei varsinaisesti käsittele hyvää hallinnointitapaa, vaan hyvän hallinnointitavan käsittely on jätetty elinkeinoelämän itsesääntelyn ja pörssin sääntöjen varaan. Itsesääntelyllä voidaan puuttua nopeasti pörssiyhtiöiden hallintojärjestelmien menettelytapojen muutoksiin. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin tarkoituksena on huomioida yhtiön hallinnon ja johdon valvonta sekä yhtiön ohjaaminen.¹⁷⁷ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodistoa ylläpitää ja kehittää Arvopaperimarkkinayhdistys ry. Arvopaperimarkkinayhdistys ry on yhteistyöelin, johon kuuluu Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Keskuskauppakamari ja NASDAQ OMX Helsinki Oy. Tämän yhteistyöelimen tarkoituksena on itsesääntelyä tehostamalla varmistaa, että arvopaperimarkkinoilla toimivien yhtiöiden toimintamallit ja säännöt ovat läpinäkyvät.¹⁷⁸

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin tavoitteena on, että pörssiyhtiöt noudattavat hyviä, yhtenäisiä toimintatapoja.¹⁷⁹ Koodi on tarkoitettu Helsingin pörssissä listattujen yhtiöiden sovellettavaksi. Koodin noudattaminen perustuu Comply or Explain –periaatteelle. Suomennettuna tämä tarkoittaa noudata tai selitä –periaatetta. Tämä periaate merkitsee sitä, että pörssiyhtiön tulee pääsääntöisesti noudattaa koodia tai ilmoittaa julkisesti poikkeaminen syineen hallinnointikoodista. Jos yhtiö ilmoittaa poikkeavansa koodista, tulee poikkeaminen perustella julkisesti ja antaa samalla syy hallinnointikoodin suosituksen soveltamatta jättämiselle.¹⁸⁰ Selostaminen poikkeamiselle ja poikkeamisen perustelut tulee yhtiön ilmoittaa omilla Internet sivuilla ja vuosittain annettavassa hallinto- ja ohjausjärjestelmästä annettavasta selvityksessä. Tällöin sijoittajat ja osakkeenomistajat voivat arvioida poikkeamisen perustelujen luotettavuutta ja näin saavat

¹⁷⁵ Pörssin säännöt 2013, s. 19.

¹⁷⁶ Pörssin säännöt 2013, s. 19.

¹⁷⁷ Mähönen et al. 2006, s. 86.

¹⁷⁸ Suomenlistayhtiöiden hallinnointikoodi 2010, s. 2.

¹⁷⁹ Suomenlistayhtiöiden hallinnointikoodi 2010, johdanto.

¹⁸⁰ Suomenlistayhtiöiden hallinnointikoodi 2010, johdanto.

käsityksen poikkeamisen syistä¹⁸¹. Koodin noudattamisesta poikkeaminen on sallittua, eli poikkeaminenkin koodin suosituksesta on koodin noudattamista, jos poikkeamiselle antaa julkisesti selostuksen ja perustelun. Tästä poikkeuksena suosituksista ei voi poiketa silloin, jos hallinnointikoodin suositus perustuu pakottavaan lainsäädäntöön tai muuhun lainsäädäntöön.¹⁸² Lähtökohtaisesti hallinnointikoodin kaikkia suosituksia tulee noudattaa, mutta niistä voi poiketa yllä esitetyin ehdoin. Poikkeamisen sallittavuus tiettyjen ehtojen vallitessa voi olla hyödyllistä silloin, kun yritys saa joustovaraa koodin soveltamisesta poikkeamisella. Yhtiö voi poiketa yksittäisen koodin noudattamisesta esimerkiksi toimialan erityispiirteisiin liittyvällä seikalla.¹⁸³

4.2.2 Hallinnointikoodin suositus 9

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus 9 sisältää suosituksen hallituksen jäsenten lukumäärästä, kokoonpanosta ja pätevydestä. Suositus 9 velvoittaa hallituksen jäsenten lukumäärän ja hallituksen kokoonpanon mahdollistavan hallituksen tehtävien tehokkaan hoitamisen. Kokoonpanossa tulee ottaa huomioon yhtiön toiminnan asettamat vaatimukset ja yhtiön kehitysvaihe. Hallituksen jäseneksi valittavalla on oltava tehtävän edellyttämä pätevyys ja on oltava mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Hallituksessa on oltava molempia sukupuolia. Suositus 9 painottaa sitä, että hallituksen tehtävien tehokkaan hoitamisen kannalta on tärkeää varmistua hallituksen koostuvan riittävän monesta jäsenestä, jotka omaavat monipuolisen kokemuksen. Lisäksi hallituksen jäsenellä tulisi olla riittävästi aikaa hallituksen toimintaan. Suosituksen lopussa mainitaan, että hallituksen monipuoliseen kokoonpanoon kuuluu myös se, että hallituksen jäsenenä on molempia sukupuolia.¹⁸⁴

Jos pörssiyhtiön hallituksessa on jäsenenä vain yhtä sukupuolta, tulee tälle poikkeamalle olla järkevät ja perusteltavat syyt, jotka kestävät julkisen tarkastelun. Tällöin yhtiö poikkeaa koodista sallituissa rajoissa, jos yhtiö perustelee ja selittää julkisesti poikkeamisen syyt. Poikkeaminen hallinnointikoodin suositus 9:stä voi olla yhtiön hyödyn mukaista esimerkiksi silloin, kun pörssiyhtiö on kooltaan pieni ja myös hallituksessa on vain muutama edustaja. Lisäksi yhtiön toimiala on harvinainen ja siinä riittävän asian-

¹⁸¹ Keskuskauppakamari 2012, s. 11.

¹⁸² Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2010, johdanto ja suositus nro 54.

¹⁸³ Keskuskauppakamari 2012, s. 11.

¹⁸⁴ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2010, suositus nro 9.

tuntemuksen omaavina ehdokkaina hallitukseen on vain toisen sukupuolen edustajia, jolloin hallitukseen olisi mahdotonta saada monipuolisen pätevyyden omaavaa asiantuntijaa molemmista sukupuolista. Tällainen poikkeaminen muistuttaa idealtaan tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännöstä ja tasapuolisuussäännöstä poikkeamista erityisten syiden vallitessa. Myös tasa-arvolain 4 a § velvoittaa perustelemaan poikkeamisen erityisten syiden vallitessa. Tällöin poikkeaminen pörssiyhtiössä siitä, että hallituksessa on oltava molempia sukupuolia, voi toimia yhtiölle etuna. Yhtiö saa joustovaraa koodin noudattamisesta, esimerkiksi sellaisella toimialalla, jossa on haastavaa saada molempien sukupuolten asiantuntijoita sillä hetkellä hallitukseen. Poikkeaminen koodista tällöin mahdollistaa riittävän asiantuntemuksen saamisen hallituksen tehokkaaseen hoitamiseen.

4.2.3 Hallinnointikoodin valvonta ja siitä poikkeaminen

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus 54 sisältää suosituksen lainsäädäntöön perustuvasta selvityksestä hallinto- ja ohjausjärjestelmästä. Tämä suositus velvoittaa yhtiön antamaan toimintakertomuksen yhteydessä selvityksen hallinto- ja ohjausjärjestelmästä erillisenä kertomuksena¹⁸⁵. Tässä selvityksessä hallinto- ja ohjausjärjestelmästä tulee esittää muun muassa tieto Suomen listayhtiöitä velvoittavan hallinnointikoodin sisällön noudattamisesta. Lisäksi tulee esittää tieto yhtiön mahdollisesta poikkeamisesta hallinnointikoodin jostakin suosituksesta ja perustelut tälle poikkeamiselle. Samalla on myös ilmoitettava millä Internet-sivulla poikkeaminen koodista on ilmoitettu. Selvityksessä hallinto- ja ohjausjärjestelmistä on myös ilmoitettava hallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta. Vuonna 2012 on tehty selvitys niiden yhtiöiden vuoden 2011 hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistään antamien selvitysten osalta, jotka poikkesivat hallinnointikoodin suositus kohdasta 9. Yleisenä havaintona selvityksessä huomattiin, että koodi 9:stä poikkeamisen perustelut olivat liian suppeita. Lieventävänä tekijänä selitysten heikkotasoisuudelle selvityksessä esitettiin poikkeaman tehneiden yhtiöiden olleen pienikokoisia, joka tarkoittaa sitä, että näillä yhtiöillä oli heikoimmat resurssit noudattaa hallinnointikoodia. Kuitenkin koodin 9 poikkeamisen perustelujen osalta yh-

¹⁸⁵ Ks. Tala 2009, s. 328. Tämä toimintakertomuksessa annettava selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä voidaan katsoa myös itsesääntelyn lisäksi yhteissääntelyksi arvopaperimarkkinalain muutoksen jälkeen, sillä velvollisuus selvityksen antamiseen perustuu lakiin. Entuudestaan Corporate Governance -suositusta valvoo Pörssi, mutta lakimuutoksen jälkeen Rahoitustarkastuksella on velvollisuus valvoa tätä tiedonantovelvollisuuden noudattamista.

tiöiden tulisi selvemmin perustella poikkeaminen ja selvityksessä ilmaista tarkemmin toimenpiteet koodin noudattamisen hyväksi.¹⁸⁶

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi on osa Helsingin pörssin sääntöjä ja näin pörssi-yhtiötä velvoittava. Pörssin sääntöjen mukaan Helsingin pörssin tehtävänä on valvoa Suomen pörssi-yhtiötä hallinnointikoodin noudattamisesta¹⁸⁷. Helsingin pörssin valvon- nasta ja kurinpidosta säädetään pörssin sääntöjen kohdassa 8. Pörssin suorittamasta val- vonnasta säädetään kohdassa 8.1.1 siten, että pörssin tehtävänä on huolehtia riittävän ja luotettavan valvonnan järjestämisestä pörssin toiminnasta annettujen säännösten ja mää- räysten, pörssin sääntöjen sekä hyvän arvopaperimarkkinatavan noudattamiseksi Hel- singin pörssin piirissä. Helsingin pörssillä on täten velvollisuus huolehtia riittävän ja luotettavan valvonnan järjestämisestä Helsingin pörssin sääntöjen noudattamiseksi.¹⁸⁸ Helsingin pörssin sääntöihin kuuluu hyvän hallinnointitavan noudattaminen pörssin säännön 2.2.5 mukaan, joten Helsingin pörssin tehtävänä on valvoa hallinnointikoodin noudattamista.

Helsingin pörssin sääntöjen kohdassa 8.2 määritellään kurinpitomenettelystä. Kohdan 8.2.1 mukaan kurinpitoasioita käsittelee Helsingin pörssin lisäksi Helsingin pörssin hal- lituksen nimittämä kurinpitolautakunta. Helsingin pörssin tulee saattaa asia vireille ku- rinpitolautakuntaan, jos asian luonne, rikkomusten toistuminen, ennakkotapauksen tarve tai muu vastaava syy sitä edellyttää. Helsingin pörssin sääntöjen kohdan 8.2.2 mukaan pörssi-yhtiö rikkoo lakia, sen nojalla annettuja määräyksiä, pörssin sääntöjä, määräyksiä, ohjeita tai päätöksiä, pörssin kanssa tekemiä sopimuksia, pörssille antamia sitoumuksia tai hyvää arvopaperimarkkinatapaa, laiminlyöntiin syyllistyneelle pörssi-yhtiölle voidaan määrätä seuraamus. Pörssin säännön 8.2.3 mukaisia seuraamuksia laiminlyönnin varalle on varoitus ja pörssille maksettava 10 000 – 500 000 euron väliltä määräytyvä kurinpi- tomaksu. Seuraamusta määrättäessä on huomioitava rikkomuksen vakavuus, osapuolen koko ja muut olosuhteet. Kohdassa 8.2.4 määritellään erityisen vakavan rikkomuksen seuraamukset. Tällöin kurinpitolautakunta voi edellä mainittujen rangaistuksien lisäksi esittää pörssille, että arvopaperi poistetaan pörssilistalta. Vähäisen rikkomuksen seu-

¹⁸⁶ Keskuskauppakamari 2012 s. 12.

¹⁸⁷ Pörssin säännöt 2013.

¹⁸⁸ Pörssin säännöt 2013, s. 82.

raamukset ilmenevät 8.2.5 kohdassa. Tällöin pörssi voi asian käsiteltä antaa rikkomuksen tekijälle muistutuksen.¹⁸⁹

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin noudattaminen on pörssin sääntöjen mukainen velvollisuus. Pörssin sääntöjen mukaan myös pörssin tulee saattaa asia vireille kurinpitolautakuntaan, jos pörssiyhtiö on rikkonut pörssin sääntöjä. Näin ollen Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suosituksien noudattamisen laiminlyönti voi olla riittävä peruste saattaa asia kurinpitolautakunnan käsittelyyn. On syytä huomioida, että joidenkin hallinnointikoodin suosituksien noudattamatta jättäminen on sallittua *Comply or Explain* –periaatteen mukaisesti. Poikkeuksen tästä tekevät suositukset, jotka perustuvat lainsäädäntöön. Pörssin hallituksen nimittämä kurinpitolautakunta on yhdessä päätöksessään antanut varoituksen Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suosituksen noudattamatta jättämisestä, tällöin varoitus koski sitä, että johdon palkitsemisesta annettavia tietoja ei julkistettu hallinnointikoodin edellyttämällä tavalla.¹⁹⁰

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus velvoittaa, että yhtiöiden hallituksissa on oltava molempia sukupuolia. Tästä suosituksesta voi poiketa *Comply or Explain* –periaatteen mukaisesti. Koodin suosituksen noudattamatta jättäminen selittämällä poikkeama ja antamalla sille perustelut on koodin 9 osalta sallittua, sillä kyseisen suosituksen sisältö ei perustu lainsäädäntöön. Täten se, että poikkeaa *Comply or Explain* –periaatteen mukaisesti hallinnointikoodin suositus 9:stä, ei ole riittävä syy saattaa vireille koodista poikkeaminen kurinpitolautakuntaan. Suositus 9:n osalta kurinpitolautakuntaan voisi päätyä hypoteettisesti vireille sellainen asia, jos yhtiö ei noudata suositus 9:n sisältöä ja ei suostuisi julkisesti perustelemaan poikkeamisen syytä tai antaisi poikkeamisen syyllä lainvastaiset perustelut. Esimerkiksi yhtiö kieltäytyisi antamasta syytä poikkeamiselle ja perusteluja miksi yhtiön hallituksessa on vain yhden sukupuolen edustajia. Tai vaihtoehtoisesti yhtiö ilmoittaisi perusteluissa syyksi aliedustetun sukupuolen edustajien puuttumiselle ilmeisen syrjivät syyt, eli rikkoisi perustuslain yleistä syrjinnän kieltoa tai muita ihmisoikeuksia. Todellisuudessa ei kuitenkaan ole oletettavaa, että suositus 9:n sisältöä tulnaisiin laiminlyömään näin näkyvästi.

¹⁸⁹ Pörssin säännöt 2013.

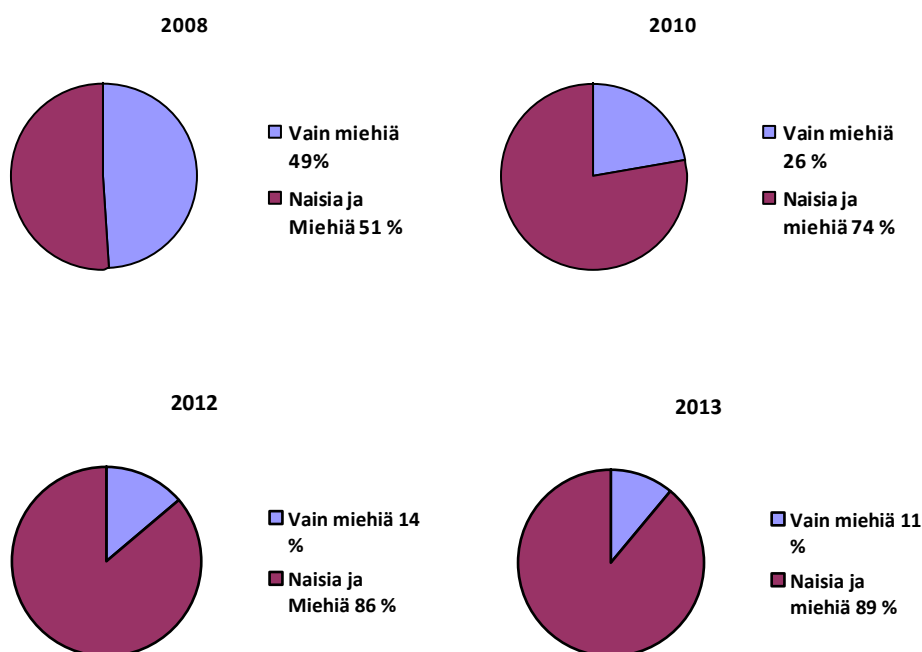
¹⁹⁰ Pörssin kurinpitolautakunta 14.6.2012. NASDAQ OMX Helsingin kurinpitolautakunta määräsi Finnair Oyj:lle varoituksen pörssin sääntöjen rikkomisesta.

4.2.4 Itsesääntelyn vaikutus pörssiyrityiden hallitusten kokoonpanoihin

Miten hallinnointikoodin suositus 9 on vaikuttanut pörssiyrityiden hallitusten kokoonpanoihin? Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi sai vuonna 2003 ensimmäisenä maailmassa suosituksen sukupuolijakaumasta. Tällöin hallinnointikoodiin otettiin elinkeinoelämän omasta aloitteesta suositus, että pörssiyrityiden on hallituksissa huomioitava sukupuolijakauma. Vuonna 2008 hallinnointikoodin suositusta sukupuolijakaumasta tiukennettiin lisäämällä vaatimus, että hallituksissa on oltava molempia sukupuolia. Tällöin 51 prosentilla pörssiin listautuneista yhtiöistä oli naisia hallituksen jäseninä. Suosituksen antamisen jälkeen keväällä 2009 yhtiöitä, joissa naisia oli hallituksen jäseninä, oli 59 prosenttia. Tällöin suositus molemmista sukupuolista ei vielä ollut tullut voimaan. Vuoden 2010 keväällä luku nousi 74 prosenttiin ja vuonna 2011 luku nousi edelleen 78 prosenttiin. Keväällä 2012 pörssiin listautuneita yhtiöitä oli 86 prosenttia, joissa oli naisia hallituksessa ja keväällä 2013 luku nousi 89 prosenttiin.¹⁹¹ Prosentuaaliset luvut osoittavat, että naisten osuus hallituspaikoista on lisääntynyt Suomen listayhtiöiden hallituskoodin suosituksen myötä.

Kuvio 2:sta voidaan havaita sellaisten pörssiyrityiden hallitusten prosentuaalinen kasvu, joissa on hallituksen jäseninä molempien sukupuolten edustajia. Kuten kuvio esittää, täysin miesedustukselliset hallitukset ovat vähentyneet huomattavasti vuodesta 2008 vuoteen 2013. Vuonna 2008 melkein puolet pörssiyrityiden hallituksista oli vain miesedustuksellisia hallituksia. Vuoteen 2013 mennessä vain miesedustuksellisten hallitusten määrä on pudonnut 11 prosenttiin, eli kappalemääräisesti 14 yhtiöön.

¹⁹¹ Keskukskauppakamari 2012, s. 10. ja Keskukskauppakamari 1 2013 s. 15.



KUVIO 2. Suomen pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijaon kehitys¹⁹².

Hallinnointikoodin suositus 9:n vaikutusta pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolijakaumaan voidaan tarkastella myös katsomalla naisten prosentuaalista osuutta kaikkien hallitusten jäsenistä. Vuoden 2013 naisten yhteenlaskettu osuus kaikkien Helsingin pörssiin listattujen yhtiöiden hallituksen jäsenistä on 23 prosenttia, täten kaikkien pörssiyhtiöiden hallituksista naisia on 23 prosenttia ja miehiä 77 prosenttia. Kokonaisuudessaan tässä suhteessa on vielä parannettavaa, sillä 23 prosenttia ei ole vielä lähellä tasa-arvoisuuden määrää.

Yleisen jaottelun mukaan pörssiyhtiöt voidaan jakaa kolmeen luokkaan kokonsa mukaan, suuriin, keskikokoisiin ja pieniin pörssiyhtiöihin. Suuren kokoluokan pörssiyhtiöissä markkina-arvo on vähintään 1 miljardia, keskisuuren markkina-arvo on vähintään 150 miljoonaa ja pienen markkina-arvo on alle 150 miljoonaa euroa.¹⁹³ Suurissa pörssiyhtiöissä naisten osuus hallituspaikoista vuonna 2013 on 31 prosenttia. Suurissa pörssi-

¹⁹² Keskuskauppakamari 2013, tilasto. Keskuskauppakamari 1 2013, s.11.

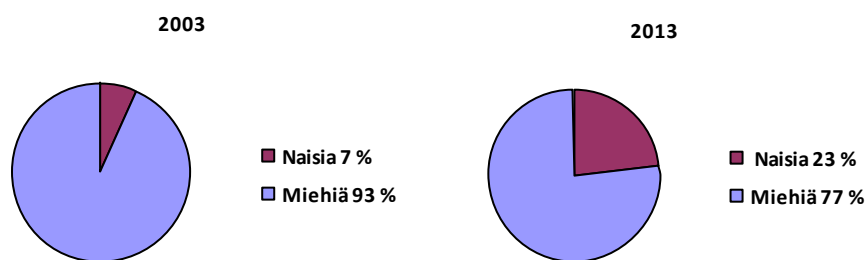
¹⁹³ U 81/2012 vp, s. 9.

yhtiöissä naisten osuus vuonna 2012 oli 28 prosenttia, joten vuodessa naisten osuus suurissa yhtiöissä on kasvanut kolmella prosenttiyksiköllä. Keskisuurissa pörssiyhtiöissä vuonna 2013 naisten osuus hallituksen jäsenistä on 23 prosenttia ja pienissä yhtiöissä naisten osuus on 17 prosenttia. Yhteensä neljällä pörssiyhtiöllä on naisia ja miehiä hallituksessa yhtä paljon vuonna 2013. Kaikilla suurilla ja keskisuurilla pörssiyhtiöllä on naisia hallituksen jäseninä. Pienistä pörssiyhtiöistä yhteensä 14 ovat sellaisia, joilla on vielä ainoastaan miehiä hallituksenjäseninä. Prosentuaalisesti tämä tarkoittaa, että pienten yhtiöiden hallituksista 11 prosenttia on pelkästään miesedustuksellisia.¹⁹⁴ Pienet yhtiöt, joissa ei ole ollenkaan naisia hallituksenjäseninä, ovat markkina-arvoltaan ja kooltaan hyvin pieniä. Näissä yhtiöissä hallituksen jäseniä on yleensä keskimäärin vain neljä.¹⁹⁵

Kuvio 3 havainnollistaa naisten osuuden kasvun pörssiyhtiöiden hallituspaikoista. Vuodesta 2003 vuoteen 2013 nousua naisedustajien määrässä on tapahtunut. Vuonna 2013 naisten osuus kaikista hallituspaikoista on 23 prosenttia. Tämä prosentuaalinen osuus on suunnilleen puolet tasa-arvoisen edustuksen käsitteestä, joka on direktiiviehdotuksen (KOM (2012) 614 lopullinen) ja tasa-arvolain 4 a §:n tulkintojen mukaan 40 prosenttia. Verrattaessa molempia kuvioita 2 ja 3 toisiinsa, voidaan havaita, että sellaisten pörssiyhtiöiden hallitusten määrä on vähentynyt huomattavasti, joissa on vain miehiä hallituksenjäseninä. Kuviot osoittavat, että naisten osuus kaikista pörssiyhtiöiden hallituspaikoista ei ole saavuttanut tasa-arvoisuuden määritettä yhtä nopeasti kuin pelkästään miesedustukselliset hallitukset ovat vähentyneet, vaikka edistystä on tässäkin suhteessa tapahtunut.

¹⁹⁴ Keskuskauppakamari 2013, tiedote.

¹⁹⁵ Keskuskauppakamari 2012, s. 10.



KUVIO 3. Naisten ja miesten osuus pörssiyritysten hallituspaikoista¹⁹⁶.

Kuvio 3 esittää kaikkien pörssiin listautuneiden yhtiöiden hallitusten jäsenten yhteenlasketun prosentuaalisen luvun sukupuolijaosta. Kehitystä on tapahtunut, mutta naisten osuus kaikkien hallitusten jäsenten yhteenlasketusta määrästä on 23 prosenttia, eli melkein puolet tasapuolisuuden vaatimuksesta. Kuvio 2 kuvaa pörssiin listautuneiden yhtiöiden yhteenlaskettua määrää, jossa on eritelty yhtiöt joissa hallituksessa on vain miehiä ja hallitukset, joissa on molempia sukupuolia. Hallituksia, joissa on sekä naisia että miehiä, on vuonna 2013 määrällisesti 89 prosenttia. Kuvio 2 antaa Kuvio 3:een verrattuna positiivisemmän kuvan naisten edustuksesta yhtiöiden hallituksissa. Molempien diagrammien luvut ovat totta, mutta naisten ja miesten osuus on esitetty eri tavoin ja eri kontekstissa. 89 prosenttia hallituksista on sellaisia, joissa on sekä naisia että miehiä, mutta todennäköisesti näiden yhtiöiden hallitusten jäsenistä vain 23 prosenttia ovat naisia.

4.2.5 Nainen pörssiyrityksen hallituksessa vaikuttaa pörssiyrityksen toimintaan

Useissa tutkimuksissa on tutkittu miten nainen pörssiyrityksen hallituksessa vaikuttaa pörssiyrityksen toimintaan.¹⁹⁷ Naisedustajien tuomat positiiviset vaikutukset yhtiön toimintaan puoltavat ajatusta, että pörssiyritysten hallituksissa tulisi olla enemmän naisia. Yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan yhtiön monipuolinen hallitus hyödyttää yhtiötä siten, että yhdessä erilaisten hallituksenjäsenten maine, taidot, kokemus, verkostot ja

¹⁹⁶ Keskuskauppakamari 2013, tilasto. Keskuskauppakamari 1 2013, s.11.

¹⁹⁷ Esimerkiksi Trautman 2012; Matsa & Miller 2012; Smith, Smith & Verner 2005.

alan tuntemus rikastuttavat yhtiön päätöksentekoa. Kun yhtiön hallitus on monipuolinen, ryhmäajattelun riski vähenee ja päätettäviä asioista keskustellaan monipuolisesti eri näkökulmista. Näin päätettävät asiat ovat paremmin perusteltuja ja ajavat yhtiön osakkeenomistajien etua.¹⁹⁸ Monipuolisella hallituksella tarkoitetaan sitä, että hallituksessa on jäseniä, joilla on erilaiset taustat, joita on muovannut erilaiset kokemukset ja näkökulmat. Lisäksi monipuolisessa hallituksessa on sekä naisia, että miehiä.¹⁹⁹

Monipuolisessa hallituksessa tulee siis olla sekä naisia, että miehiä. Miten naisjäsenet pörssi-yhtiön hallituksessa vaikuttavat yhtiön toimintaan? Tanskalaisen tutkimuksen mukaan, mitä koulutetumpi yhtiön hallituksen naisedustaja on, sitä todennäköisempi on positiivinen vaikutus yhtiön toimintaan. Täten oleellista on sukupuolen edustajan kokemus, osaaminen ja monipuolisuuden tarjoaminen hallitukseen.²⁰⁰ Tutkimuksen mukaan naisten tuomat positiiviset vaikutukset ilmenivät yhtiössä siten, että näissä yhtiöissä oli paremmat työolosuhteet, parempi työympäristö ja yrityksen rekrytointiprosesseihin oli panostettu enemmän.²⁰¹

Ominaisuudet, jotka parantavat naisen valikoitumista yhtiön hallitukseen ilmenevät Trautmanin tutkimuksesta. Näihin ominaisuuksiin kuuluu kokemus yhtiön johtamisesta, aikaisempi hallitustyöskentely, yhtiön toimialan tuntemus, tilintarkastuksellinen osaaminen, oikeudellinen osaaminen ja hallinnon sekä viranomaisten tuntemus. Verkostot viranomaisiin katsottiin etuna, koska lainmuutostilanteissa viranomaisten tuntemus ja verkostot ovat yhtiölle eduksi. Oikeudellinen osaaminen ja tilintarkastuksen tunteminen liittyy pörssi-yhtiön hallituksen tehtävien sisältöön, joten tietämys hallituksen toiminnan rutiineista ja velvollisuuksista on eduksi.²⁰²

Monipuolisen hallituksen kannalta on toivottavaa, että hallitukseen valikoituu erilaisia jäseniä, tällöin päätöksenteko on heterogeenistä. Kritiikkinä heterogeenisen hallituksen toimintaan on esitetty liiallisen heterogeenisen päätöksenteon haittaavan nopeaa päätöksentekoa. Nopeaa päätöksentekoa tarvitaan tilanteissa, joissa yhtiö kilpailee nopeasti muuttuvalla alalla, jolloin päätöksien pitäisi syntyä nopeasti. Tällöin homogeeninen

¹⁹⁸ Trautman 2012, s.5, 92 – 92. Trautman viittaa tutkimuksessaan Lisa Fairfaxin tutkimukseen.

¹⁹⁹ Trautman 2012, s. 5; Brown Jr. 2011, s. 22–23.

²⁰⁰ Smith, Smith & Verner 2005, s. 22. Tutkimuksessa tutkittiin 2500 tanskalaisen yhtiön osalta miten nainen yhtiön johdossa vaikuttaa yritysten toimintaan.

²⁰¹ Smith, Smith & Verner 2005, s. 2–3.

²⁰² Trautman 2012, s. 92–93.

hallitus, jossa hallituksen jäsenten välillä ei ole suuria eroja, saavuttaa yhdenmielisyyden päätettävissä asioissa nopeammin.²⁰³ Kritiikkinä monipuolisen hallituksen kritiikille voidaan esittää, että erot hallituksen jäsenen sukupuolella ei automaattisesti välttämättä tuo eroja hallitusten jäsenten näkemyksiin ja ajattelutapaan. Tällöin hallitus, jossa on naisia ja miehiä ja hallitus, jossa on vain miehiä, voi olla arvo- ja kokemusmaailmaltaan samanlainen. Elstad & Ladegard viittaavat tutkimuksessaan Nielsenin ja Husen tutkimukseen, jonka mukaan naiset eivät eroa miehistä johtamisessa erityisen paljoa. Heidän mukaan, jos naisedustajalla on erilaiset arvot, tämä vaikuttaa positiivisesti hallituksen päätöksentekoon, sillä päätöksiä on pohdittu useasta näkökulmasta. Jos taas naisedustajalla ei ole kokemusta yhtiöiden johtamisesta tai ei ole kokemusta yhtiön toimialalta, vaikutus hallituksen työskentelyyn on todennäköisemmin negatiivista.²⁰⁴

Tutkimustulokset esitettyjen ja monien muiden tutkimuksien osalta naisjäsenten vaikutuksista yhtiöiden toimintaan ovat osin ristiriitaisia ja antavat positiivisia ja negatiivisia tuloksia naisten vaikutuksista yhtiöiden toimintaan²⁰⁵. On hyvä huomioida, että naisjäsenellä, joka on pitkään toiminut hallitustyössä ja naisjäsenellä, joka on juuri valikoitunut hallitukseen uuden kiintiölain myötä, on selvä ero kokemuksen osalta. Trautmanin esityksen mukaan naisjäsenen soveltuva koulutus ja kokemus osakeyhtiön hallinnosta ovat eduksi naiselle tulla valituksi hallitukseen.²⁰⁶ Tästä kevyesti johdettu johtopäätös on, että kokemus, taidot ja toimialan tuntemus ovat hallituksen toiminnan kannalta toimittavia ominaisuuksia, jotka vaikuttavat positiivisesti hallituksen työskentelyyn ja näin yhtiön toimintaan. Tutkimuksissa, joissa tutkitaan naisjäsenten vaikutuksesta yhtiön toimintaan, on huomioitava tutkittavien yhtiöiden toiminta-alueen kulttuuri ja yhtiöiden erilaiset muodot ja vallitsevat stereotypiat. Abdullah, Ku Ismail & Nachumin tutkimuksessa todettiin, että miehet todennäköisemmin ylläpitävät stereotypioita naisjohtajista. Heidän mukaan Brown ja Pigeonin vuonna 2006 tekemää tutkimusta siteeraten havainnollistettiin, että miehet ovat valmiita sijoittamaan rahaa kolme kertaa enemmän miesjohtaisiin yhtiöihin kuin naisjohtaisiin yhtiöihin. Naiset tutkimuksen mukaan eivät pidä

²⁰³ Smith, Smith & Verner 2005, s. 2–3.

²⁰⁴ Elstad & Ladegard 2010, s. 3–4.

²⁰⁵ Ks. myös, Abdullah, Ku Ismail & Nachum 2012, s. 1.

²⁰⁶ Trautman 2012, s. 32–35.

sukupuolta tärkeänä ominaisuutena sijoituspäätöstä tehdessä.²⁰⁷ Tällaisessa toimintakulttuurissa sijoittajien toiminta vaikuttaa yhtiöihin ja näin naisjohtoisiin yhtiöihin sijoitetaan vähemmän, jolloin voidaan ajatella naisjäsenten vaikuttavan negatiivisesti yhtiön rahoitusmarkkinoihin.

4.3 Pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiö -direktiiviehdotus

Euroopan komissio on antanut 14.11.2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä koskien julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (KOM(2012) 614 lopullinen). Euroopan parlamentti hyväksyi äänestyksessään 20.11.2013 mietinnön ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (COM(2012)0614 – C7-0382/2012 – 2012/0299(COD)). Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on koskea julkisesti noteerattuja yhtiöitä eli pörssiyhtiöitä taloudellisen merkittävyyden vuoksi.²⁰⁸ Myöhemmin tekstissä tätä direktiiviehdotusta kutsutaan direktiiviehdotukseksi sukupuolikiintiöistä pörssiyhtiöiden hallituksiin.

Direktiiviehdotuksen taustalla on huoli naisten aliedustuksesta yleisesti Euroopan tasolla julkisesti noteerattujen yhtiöiden johtokuntapaikoilla eli pörssiyhtiöiden hallituksissa. Yleisesti EU:ssa vuonna 2012 naisia oli yhtiöiden johtokunnissa 13,7 prosenttia, kun Suomessa vuonna 2012 vastaava luku oli 22 prosenttia.²⁰⁹ Tällä hetkellä Euroopan unionin alueella on hyvin vaihtelevaa käytäntöä siitä, miten sukupuolijakaumasta yhtiöiden hallituspaikoilla säännellään. Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisällä on kansallisiin lakeihin perustuvia kiintiöitä, itsesääntelyä ja joissakin valtioissa tilanteeseen ei ole puututtu ollenkaan. Lisäksi erilaiset sääntelykeinot voivat koskea rajoitettua joukkoa yhtiöitä tai julkisia ja yksityisiä yhtiöitä. Täten lähtökohta direktiiviehdotukselle Euroopan unionin sisällä on melko kirjava.²¹⁰ Direktiivi tulisi aikaisintaan Suomessa voimaan

²⁰⁷ Abdullah, Ku Ismail & Nachum 2012, ss. 3. Tässä tutkimuksessa tutkittiin miten nainen hallituksessa vaikuttaa Malesialaisten yhtiöiden markkinatehokkuuteen ja taloudelliseen suorituskykyyn. Lisäksi Parviainen 2006, Parviaisen tutkimuksen kyselyn tuloksissa oli huomattavissa miesten ylläpitävän stereotyyppioita sukupuolista.

²⁰⁸ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 1–5.

²⁰⁹ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 2.

²¹⁰ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 2–3.

2015 ja direktiivi tulisi olemaan määräaikainen ja sen voimassaolo päättyisi 31.12.2028²¹¹.

Pörssiyhtiöiden hallitusten sukupuolikiintiö direktiiviehdotuksen tarkoituksena on lisätä naisten määrää yhtiöiden johtokunnissa Euroopan unionin alueella siten, että aliedustetun sukupuolen osuus julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomista johtokunnan jäsenistä on vähintään 40 prosenttia vuoteen 2020 mennessä.²¹² Lisäksi direktiiviehdotuksen tavoitteena on, että yhtiöt, joiden johtoon kuulumattomissa johtokunnan jäsenissä on 40 prosenttia vähemmän aliedustetun sukupuolen edustajia, ottavat käyttöönsä ennalta määritellyt, yksiselitteiset ja neutraalisti muotoillut valintakriteerit hallitusten edustajien valintaan.²¹³ Ehdotuksen tavoitteena on pyrkiä edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa talouselämän päätöksenteossa ja hyödyntämään täysimääräisesti tarjolla olevien ehdokkaiden osaamista yhtiöiden johdossa. Direktiivi tulisi vähentämään esteitä, joita naiset joutuvat kohtaamaan talouselämässä. Lisäksi ehdotuksen tarkoituksena on parantaa yhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä sekä Euroopan unionin alueen yhtiöiden tulosta.²¹⁴

Direktiiviehdotuksen mukaan naisten jatkuva aliedustus johtokunnissa eli pörssiin listautuneiden yhtiöiden hallituksissa, vaikuttaa hallitusten kokoonpanon yksipuolisuuteen. Hallintoelimet, joissa on yhden sukupuolen ylivalta, taipuvat kapea-alaiseen ryhmäajatteluun. Direktiiviehdotuksen mukaan ryhmäajatteluun taipuvaisuus estää kriittisen ajattelun johdon päätöksistä, sillä päätöksenteon yhteydestä puuttuu erilaisten arvojen, mielipiteiden ja asiantuntemuksen tuomat näkemykset. Pörssiyhtiöiden yksipuolinen kokoonpano eli miesvaltainen edustus liittyy siihen, että yhtiöillä ei ole tarpeeksi markkinataloudellisia kannustimia muuttaa tilannetta.²¹⁵

Direktiiviehdotuksessa aliedustetun sukupuolen vähimmäismääräksi on suunniteltu 40 prosenttia. Tämä 40 prosenttia on sama määrä kuin julkista hallintoa koskevassa tasa-arvolain 4 a §:n kiintiövaatimuksessa. Direktiiviehdotuksessa on päädytty 40 prosentin vähimmäisedustukseen, koska tutkimuksen mukaan vasta 30 prosentin suuruisella jou-

²¹¹ U 81/2012 vp.

²¹² KOM(2012) 614 lopullinen, s. 5.

²¹³ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 5.

²¹⁴ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 5.

²¹⁵ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 4–5.

kolla voi olla riittävä vaikutus hallituksen toimintaan ja tulokseen. Tällöin 30 prosentin vähimmäismäärän ja 50 prosentin eli täyden tasapuolisuuden välimaasto on 40 prosenttia. Jotta aliedustetun sukupuolen edustuksella on todellista vaikutusta yhtiön johtokuntaan tai hallitukseen, ja asema olisi tasa-arvoinen, tulee tämän joukon olla vähintään 40 prosenttia.²¹⁶ Direktiiviehdotuksen tavoitteena on, että sukupuolet olisivat tasa-arvoisessa asemassa koko Euroopan unionin alueella talouselämän päätöksenteossa. Direktiiviehdotuksessa esitetään, että hallituksen jäsenten nimityksiin liittyvät puutteelliset käytännöt edistävät jatkuvasti samankaltaisten jäsenten valintaa hallituksiin. Lisäksi jäsenten valinta tehdään suppeasta joukosta ”hyvä veli -verkoston” kautta, joka mahdollistuu jäsentenvalinnan avoimuuden puutteen vuoksi. Direktiiviehdotuksessa komissio painottaa, että hallitusten jäsenten rekrytoinnin avoimuuden ongelmat ja täten naisten aliedustus vaikuttaa yhtiöiden tuloksiin, vastuuvollisuuksiin, sijoittajien mahdollisuuksiin arvioida tietoa asianmukaisesti ja Euroopan unionin rahoitusmarkkinoiden toimivuuteen. Tästä johtuen Euroopan unionin sisämarkkinoiden kestävä kasvu ja työvoiman täysimittainen hyödyntäminen jää vajavaiseksi.²¹⁷

Euroopan neuvoston direktiiviehdotuksessa painotetaan, että unionin direktiivi olisi tehokkaampi vaihtoehto kuin jäsenmaiden kansalliset sääntelykeinot. Syyksi direktiiviehdotuksessa esitetään sitä, että yhtenäinen unionin sääntely takaisi jäsenvaltiolle kilpailukykyiset ja tasapuoliset toimintaedellytykset ja täten direktiivi estäisi ongelmat sisämarkkinoiden toimivuudessa. Ongelmia sisämarkkinoiden toimivuuteen aiheutuisi sellaisissa tilanteissa, joissa hajanaiset kansalliset säädökset ja käytännöt yhtiöoikeudessa aiheuttaisivat rajoitteita liiketoiminnalle ja ylikansallisille investoinneille. Lisäksi naisedustajien tuomaa parempaa kilpailukykyä voidaan parhaiten hyödyntää, kun jäsenvaltioissa on sitouduttu yhtenäisiin toimiin.²¹⁸ Direktiivi toisi unionin alueelle yhtenäiset käytännöt ja näin lisääisi kilpailukykyä.²¹⁹ Kilpailukyky nousisi siten, että direktiivi lisääisi henkilöresurssien tehokasta käyttöä. Direktiiviehdotuksen mukaan Euroopan unionin alueella korkeasti koulutettujen naisten määrä kasvaa jatkuvasti ja tämän osoittaa se, että yliopistotutkinnoista 60 prosenttia on naisten suorittamia. Talouselämän päätöksenteossa naisten osaamisen hyödyntämättä jättäminen hukkaisi henkilöresurssien täysi-

²¹⁶ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 6–9.

²¹⁷ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 9.

²¹⁸ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 10.

²¹⁹ KOM(2012) 614 lopullinen, s.10.

määräistä hyödyntämistä ja näin heikentäisi Euroopan unionin talouskasvua ja unionin alueen yhtiöiden kilpailukykyä suhteessa muihin maihin. Lisäksi naisten mukaan saaminen tasapuolisemmin talouselämän päätöksentekoon on linjassa Euroopan unionin periaatteiden kanssa sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja lisäksi sukupuolten todellista tasa-arvoa talouselämän päätöksenteossa.²²⁰

4.3.1 Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja sisältö lyhyesti

Direktiivin olisi tarkoitus jättää soveltamisalan ulkopuolelle pienet ja keskisuuret yhtiöt. Direktiiviehdotuksessa pörssiyritysten jaottelu suuriin, keskisuuriin ja pieniin yhtiöihin ei perustu Helsingin pörssiin kaltaiseen jaotteluun yhtiön markkina-arvon perusteella. Direktiiviehdotuksessa yhtiöiden jaottelu suuruusluokkiin tapahtuu vertailemalla työntekijämääriä ja liikevaihtoa tai taseen loppusummaa.²²¹ Pienillä ja keskisuurilla yhtiöillä direktiiviehdotuksessa tarkoitetaan yhtiöitä, joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja joiden vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa.²²² Direktiivi tulisi koskemaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueen julkisesti noteerattujen yhtiöiden kaiken tyyppisiä johtokuntarakenteita. Direktiiviehdotuksen tarkoituksen ulkopuolelle jäisi yhtiön toimivaan johtoon kuuluvat johtokunnan jäsenet, jotka osallistuvat yhtiöihin joka päiväseen johtamiseen. Suomen osalta direktiivi koskisi julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallituksia.²²³

Valtioneuvoston kirjelmän Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston määräaikaiseksi direktiiviksi julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (U 81/2012 vp) mukaan direktiiviehdotus ei tulisi koskemaan Helsingin pörssiin listatuista yhtiöistä direktiiviehdotuksen mukaisen kokoluokituksen perusteella yhteensä 25:ttä keskisuurta ja pientä yhtiötä. Kotimaisen markkina-arvoon perustuvan kokoluokituksen mukaan loppuvuonna 2012 pörssiin listatuista 119 yhtiöstä 57 kuului pieniin yhtiöihin. Keskisuuriin kuului 39 ja suuriin yhtiöihin

²²⁰ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 15–19.

²²¹ U 81/2012 vp, s. 9.

²²² KOM(2012) 614 lopullinen, s. 12, 25.

²²³ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 19.

kuului 28 yhtiötä. Täten direktiiviehdotus tulisi vaikuttamaan suurimpaan osaan Suomen pörssiyhtiöistä.²²⁴

Direktiiviehdotuksen mukaan Euroopan unionin laajuisilla toimilla on tarkoitus yhdenmukaistaa julkisten osakeyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmään liittyvät vähimmäisvaatimukset objektiivisin pätevyyskriteereihin perustuvien nimityspäätösten osalta, jotta sukupuolijakauma saadaan tasapainotettua yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien jäsenten keskuudesta. Direktiiviehdotuksen mukaan vain tällä tavalla saadaan varmistettua tehokkaat kilpailukykyiset ja tasapuoliset toimintaolosuhteet koko unionin alueella.²²⁵

Direktiiviehdotuksen mukaan tulevan direktiivin artiklan 3 kohdassa säädetään etusijasta, jonka avulla direktiivin tavoite pystytään saavuttamaan. Etusijasäännön mukaan tehtävään valitaan yhtä pätevistä eri sukupuolta olevista edustajista aliedustetun sukupuolen edustaja, ellei toisen sukupuolen edustaja ole tehtävään sopivampi objektiivisen arvioinnin perusteella, jossa otetaan huomioon kaikki hakijoiden henkilöön liittyvät perusteet. Direktiiviehdotuksen mukaan etusijan antaminen on välttämätöntä, jotta direktiivin tavoitteet olisivat Euroopan unionin tuomioistuimen positiivista erityiskohtelua koskevan oikeuskäytännön mukaiset.²²⁶

Direktiivi velvoittaisi jäsenvaltiot määräämään säännöt seuraamuksista tilanteisiin, joissa direktiiviä rikottaisiin. Direktiiviehdotuksen mukaan seuraamusten eli sanktioiden tulisi olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.²²⁷ Direktiiviehdotuksessa kiintiösäännön ja etusijaperiaatteen lisäksi on vaatimus siitä, että yhtiöiden tulee vuosittain antaa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle tiedot johtokuntien sukupuolijakaumasta ja tiedot toimenpiteistä, joita on toteutettu tavoitteen saavuttamiseksi ja julkaista nämä tiedot. Niiden yhtiöiden, jotka eivät pysy direktiivin asettamissa tavoitteissa, tulee esittää syyt poikkeamiselle ja yhtiön tulee selittää mitä toimenpiteitä direktiivin tavoitteiden hyväksi on tehty ja tullaan tekemään tulevaisuudessa tavoitteiden saavutta-

²²⁴ U 81/2012 vp s. 9.

²²⁵ KOM 2012(614) lopullinen, s. 10.

²²⁶ KOM 2012(614) lopullinen, s.13; Oikeuskäytännöksi direktiiviehdotuksessa on mainittu tapaukset C-450/93 Kalanke; C-407/98 Abrahamsson.

²²⁷ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 14.

miseksi.²²⁸ Direktiiviehdotuksessa yhtiöiden tulee pyydettyä antaa valitsematta jääneelle ehdokkaalle tiedot valinnan pätevyysvaatimuksista, vertailusta ja muista valintaan johtaneista seikoista. Jos valitsematta jäänyt aliedustettua sukupuolta oleva ehdokas osoittaa olevansa yhtä pätevä, yhtiöllä on vastuu todistaa että valittu edustaja oli sopivampi tehtävään.²²⁹

4.3.2 Direktiiviehdotuksen pätevyysvertailu, etusija ja muita huomioita

Direktiiviehdotuksessa todetaan, että valintamenettelyjen ja johtokuntapaikkoja koskevien pätevyysvaatimusten nykyinen avoimuuden puute muodostaa esteen johtokuntien jäsenistön sukupuolijakauman tasapainottamiselle. Lisäksi tämä vaikuttaa sekä kielteisesti johtokuntaehdokkaiden urakehitykseen ja vapaaseen liikkuvuuteen että sijoittajien päätöksiin. Avoimuuden puute vaikuttaa direktiiviehdotuksen mukaan johtokuntaehdokkaiden hakeutumista johtokuntatehtäviin, joissa heidän osaamiselle ja kokemukselle olisi tärkeää käyttöä. Avoimuuden puute myös vaikeuttaa sukupuolisesti syrjivien nimityspäätösten riittävyyttä. Nämä seikat komission mukaan rajoittavat vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Pätevyysvaatimusten ja valintamenettelyn avoimuuden lisääminen antaisi sijoittajille paremmat valmiudet arvioida yrityksen liiketoimintastrategiaa ja tehdä tämän perusteella päätöksiä. Direktiiviehdotuksessa huomautetaan, että direktiivillä ei pyritä tarkasti yhdenmukaistamaan johtokuntapaikkoihin kuuluvia valintamenettelyjä ja pätevyysvaatimuksia. Kuitenkin komission mielestä on tarpeellista ottaa käyttöön tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, joiden avulla toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten nimityspäätökset tehdään objektiivisin perustein.²³⁰

Direktiiviehdotus velvoittaisi julkisesti noteerattujen yhtiöiden soveltamaan jäsenehdokkaisiin ennalta määriteltyjen ehtojen mukaista pätevyysvertailua. Pätevyysvertailun idea pohjautuu Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöön, etenkin tapauksiin C-450/93 Kalanke (1995 Kok. I-1875) ja C-407/98 Abrahamsson (2000 Kok. I-5539). Euroopan unionin tuomioistuin on hyväksynyt oikeuskäytännössä, joka perustuu edellä mainituissa oikeustapauksissa erityisetuja tarjoaviin toimenpiteisiin ja näiden toimenpiteiden yhteensopivuuteen sukupuoleen perustuvan syrjimättömyyden periaatteen kans-

²²⁸ TAS 59/2013.

²²⁹ TAS 59/2013.

²³⁰ KOM 2012 (614) lopullinen, s. 18.

sa, että aliedustetun sukupuolen edustaja voidaan tietyissä tilanteissa asettaa työpaikkaan palkkaamisessa tai uralla etenemisessä etusijalle²³¹. Etusija voidaan asettaa, jos aliedustetun sukupuolen edustaja on soveltuvuuden, kyvykkyyden ja ammattikokemuksen perusteella yhtä pätevä kuin toista sukupuolta oleva kilpailija. Direktiiviehdotuksen mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioden jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että pätevempien ehdokkaiden valinta toimivaan johtoon kuulumattomiksi johtokunnan jäseniksi perustuu kunkin ehdokkaan pätevydestä tehtyyn vertailuvaan analyysiin. Tässä vertailussa tulisi soveltaa ennalta määriteltyjä, selkeitä, neutraalisti muotoiltuja ja yksiselitteisiä kriteerejä. Etusijalle asetettaisiin aliedustetun sukupuolen edustaja, jos kyseinen hakija olisi toisen sukupuolen edustajaan verrattuna soveltuvuus, kyvykkyys ja ammattikokemus huomioon ottaen yhtä pätevä, ja jos toisen sukupuolen edustaja ei ole objektiivisen arvioinnin perusteella tehtävään sopivampi, kun otetaan huomioon kaikki hakijoiden henkilöön liittyvät perusteet. Lisäksi mainitun oikeuskäytännön, etenkin tapauksen C-450/93 Kalanke, mukaan etusija ei saa olla automaattinen eikä ehdoton. Etusijan arvioinnissa tulee ottaa huomioon objektiivinen arviointi ottaen huomioon kaikki hakijoiden henkilöön liittyvät perusteet.²³²

Komissio ehdottaa, että pörssiin listautuneiden yhtiöiden muut kuin toimivaan johtoon kuuluvat hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenet valitaan jäsen ehdokkaiden keskinäisen pätevyysarvioinnin perusteella, jos yhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenistä alle 33,3–40 prosenttia on hallituksissa aliedustettua sukupuolta. Pätevyysarvioinnissa tulee käyttää ennalta määriteltyjä, neutraaleja ja yksiselitteisiä valintaperusteita. Lisäksi pörssiyhtiön tulee laatia suunnitelma toimivaan johtoon kuuluvien hallintoelinten jäsenten sukupuolijakaumasta ja antaa tästä vuosittain tieto valvontaviranomaisille. Myös yhtiön tulee julkistaa tämä vuosittain annettavan tiedon toimivaan johtoon kuuluvien hallintoelinten sukupuolijakaumasta lisäksi toimenpiteet, mitä on tehty asian hyväksi tai mahdollinen suunnitelman noudattamatta jättäminen. Direktiiviehdotuksen olisi tarkoitus lisätä yhtiöiden hallitusten jäsenten valinnan avoimuutta ja parantaa valintaprosessia.²³³

²³¹ Ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artikla; C-450/93 Kalanke ja C-407/98 Abrahams-son.

²³² KOM 2012(614) lopullinen, s. 21.

²³³ TyVL 1/2013 vp – U 81/2012 vp.

Etusijasäännön tarkoituksena on edesauttaa direktiivin tarkoituksen toteutumista, eli saada aliedustetun sukupuolen määrä nousemaan 40 prosenttiin julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallituksissa Euroopan unionin alueella.²³⁴ Tasa-arvovaltuutettu on ottanut kantaa direktiiviehdotuksen sisältöön. Tasa-arvovaltuutetun lausunnon (TAS 59/2013) mukaan direktiiviehdotuksessa tarkoitettu menettely, jossa hallitusjäsenten valinta tehdään ennalta määrättyjen, yksiselitteisten ja neutraalien valintakriteerien pohjalta, voi olla käytännössä ongelmallinen. Perusteluksi ongelmallisuudelle tasa-arvovaltuutettu esittää, että pörssiyritysten hallitusten jäsenten valintaa ei voida rinnastaa työhönottolanteeseen ja ansioituneisuutta hallitustehtävässä ei voida arvioida samojen, ennalta määrättyjen kriteerien pohjalta.²³⁵

Valtioneuvoston kanta direktiiviehdotukseen on myönteinen, sillä valtioneuvoston mielipiteen mukaan Euroopan unionin tasoiset toimenpiteet, joilla yhtenäistetään unionin alueella noudatettavat periaatteet, olisi parempi tapa säännellä asiasta kuin kansallinen sääntely.²³⁶ Valtioneuvosto ei kantansa mukaan koe, että direktiiviehdotuksen vaatimukset olisi kohtuuttomia suomalaisille pörssiin listautuneille yhtiöille. Valtioneuvoston mukaan direktiiviehdotuksessa asetetut vaatimukset eivät ole kohtuuttomia, kun otetaan huomioon tavoiteltavat hyödyt ja osaaminen tehokkaampi hyödyntäminen pörssiyrityksissä.²³⁷ Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kannanoton mukaan direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat tarpeellisia ja kannatettavia. Valiokunnan mukaan direktiiviehdotuksen mukainen jäsen ehdokkaiden pätevyysarvioinnin tarkoituksena on poistaa esteitä, joita naiset kohtaavat pörssiyritysten johtoon kuuluvia jäseniä rekrytoitaessa. Valiokunnan lausunnon mukaan direktiivi tulisi parantamaan naisten pääsyä yhtiöiden hallintoelimiin. Hallituspaikat eivät ole julkisesti haettavia tehtäviä. Talousvaliokunta aiheellisesti tuo esille ongelman siitä, että ketkä voivat pitää itseään ehdokkaina, jotka voivat riitauttaa tehdyt valinnat pörssiyrityksen hallitukseen. Lausunnossa pohditaan tulisiko ehdokkaina harkittujen henkilöiden nimet julkaista ja olisiko julkisuus ehdokkaiden kannalta tarpeellista.²³⁸

²³⁴ KOM(2012) 614 lopullinen, s. 13.

²³⁵ TAS 59/2013.

²³⁶ TyVL 1/2013 vp – U 81/2012 vp.

²³⁷ TyVL 1/2013 vp – U 81/2012 vp.

²³⁸ TyVL 1/2013 vp – U 81/2012 vp.

Talousvaliokunnan lausunnossa (5/2013 vp) direktiiviehdotusta pidetään myös kannattavana. Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kokonaisuutena arvioiden Suomen ongelmana ei ole naisten aliedustus pörssiyritysten hallituksissa, vaan naisten aliedustus pörssiyritysten toimivassa eli operatiivisessa johdossa. Pörssiyritysten toimivasta johdosta usein saadaan arvokasta kokemusta johtoryhmäosaamisesta muun osaamisen ohella. Jos naiset eivät saa kokemusta yritysten toimivasta johdosta, on vaikeaa pärjätä kilpailussa pörssiyritysten hallituspaikoista.²³⁹ Talousvaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota aliedustustilanteissa tehtyjen valintojen perustelemiseen. Usein pörssiyritysten hallitusten tai hallintoneuvoston jäsenten valinnassa käytetään liikesalaisuuksiin lukeutuvaa tietoa. Jos yhtiölle tulee perusteluvollisuus valitsematta jääneelle jäsen ehdokkaalle, miten liikesalaisuuksien suoja turvataan.²⁴⁰

Valtion talouden tarkastusviraston lausunnossa oikeusministeriölle 21.1.2013 (VTV 15/31/2013 vp)²⁴¹, valtion talouden tarkastusvirasto kiinnitti direktiiviehdotuksessa huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen vaikuttavuusarvioinnissa ei ole riittävästi otettu huomioon ehdotuksen vaatimuksen aiheuttamiin hallinnolliseen taakkaan, ulkoisvaikutuksiin ja tavoitettavan edun suhteesta aiheutuviin kustannuksiin.²⁴² Valtion talouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota direktiiviehdotuksesta ilmeneviin periaatteellisiin ongelmiin. Lausunnon mukaan ongelmaksi muodostuu kiintiösääntelyn liiallinen rajoittaminen osakkeenomistajien yksityisautonomiaan perustuvaa oikeutta hallinnoida omaisuuttaan haluamalla tavalla. Osakkeenomistajat lähtökohtaisesti kantavat yritystoimintaan liittyvän riskin.²⁴³ Valtion talouden tarkastusviraston lausunnossa todetaan, että direktiiviehdotuksessa painottuu yhteiskuntavastuu tavalla, joka ei ole ongelmattomasti sovitettavissa yhtiöoikeuden systematiikkaan. Lisäksi direktiiviehdotuksesta ilmenee ongelma liittyen sääntelyn neutraalisuuteen. Lausunnon mukaan kiintiösääntely johtaa helposti siihen, että pörssiin listatuilta yhtiöiltä edellytetään yhteiskuntapolitiikan

²³⁹ TaVL 5/2013 vp – U 81/2012 vp.

²⁴⁰ TaVL 5/2013 vp – U 81/2012 vp.

²⁴¹ Valtion talouden tarkastusviraston lausunto oikeusministeriölle, koskien ehdotusta direktiiviksi julkisesti noteerattujen yritysten toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta, VTV 15/31/2013 vp.

²⁴² VTV 15/31/2013 vp, s. 1.

²⁴³ VTV 15/31/2013 vp, s. 1.

edistämistä toimin, joita ei edellytetä yksityisiltä osakeyhtiöiltä tai muilta yritysmuodoilta.²⁴⁴

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan direktiivin välitön vaikutus tulisi olemaan jäsenvalintaprosessin informointi- ja dokumentointivelvoitteena. Direktiiviehdotuksessa tavoitteena on myös hallinnollisen taakan vähentäminen, joten informointi- ja dokumentointivelvollisuus ei vähennä hallinnollista taakkaa.²⁴⁵ Lausunnossa valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota yksittäisen hallituksenjäsenen pätevyysarviointiin ja hallituksen jäsenten valintaprosessin läpinäkyvyyteen ja vaikeasti arvioitavissa olevaan tasa-arvotavoitetta tukevaa vaikutusta yhteiskuntaan.²⁴⁶ Ongelmaksi muodostuu yksittäisen hallituksen jäsenen valinnassa käytettävät yksiselitteiset ja ennalta määrätyt valintaperusteet. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan on kohtuutonta vaatia, että nämä yksiselitteiset ja ennalta määrätyt valintaperusteet määritellään siten, että arviointi voitaisiin suorittaa ja jälkepäin todentaa suoritettuna objektiivisin perustein.²⁴⁷ Yhtiöiden hallitusten valintaprosessi ei ole suoraan rinnasteinen työsuhteen valintaprosessiin. Yhtiöiden hallitusten jäsenten valintaprosessi usein liittyy yhtiön liiketoiminnan rakenteeseen. Hallituksen jäseneltä voidaan olettaa tarkkaa alan erityisosaamista, joka liittyy yrityksen liiketoimintaan. Tällöin lausunnon mukaan voi seurata, että hallituksen jäsenten valinta pohjautuu tilanne- tai olosuhdekohtaisiin erityispiirteisiin.²⁴⁸

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että direktiiviehdotus ei ole linjassa hallinnollisen taakan vähentämistavoitteen kanssa. Objektiivisten arviointikriteerien vaatimus ja siihen liittyvä jälkikäteinen todistustaakka on vaikea todistaa yhtiön hallituksen jäsenten valinnassa. Hallituksen jäsenen valinta voi perustua lausunnon mukaan ryhmädynamiikkaan liittyviin tekijöihin ja myös tapausittain yhtiöiden liikesalaisuuksiin luettavien strategisten ja operatiivisten ratkaisujen ja tavoitteiden pohjalle. Tällöin ulkopuolisen tahon on vaikeaa varmistua valinnan perusteiden objektiivisuudesta. Tavat miten valin-

²⁴⁴ VTV 15/31/2013 vp, s. 1.

²⁴⁵ VTV 15/31/2013 vp, s. 2.

²⁴⁶ VTV 15/31/2013 vp, s. 2.

²⁴⁷ VTV 15/31/2013 vp, s. 2.

²⁴⁸ VTV 15/31/2013 vp, s. 2.

nan objektiivisuus todistetaan jälkikäteen, muodostuu ongelmalliseksi ja objektiivisuuden todistaminen lisää hallinnollisia kustannuksia.²⁴⁹

4.3.3 Pohdintaa direktiiviehdotuksen vaikutuksista ja tarkoitusperästä

Osakkeenomistajalla on mahdollisuus vaikuttaa yhtiön osakkeista saatavaan tuottoon yhtiön johdon valinnalla. Valtion tarkastusviraston lausunnon mukaan johdon valinnanvapautta rajoittavan sääntely välttämättömyyttä tulisi tarkastella epätoivottujen haittavaikutusten kannalta. Tarkastusvirasto huomauttaa lausunnossaan, että direktiiviehdotuksessa ei ole käsitelty riittävästi direktiivin vaikutusta rajoittavasti yhtiön osakkeenomistajien oikeuksiin.²⁵⁰ Direktiiviehdotuksessa osakkeenomistajan valinnanvapauden rajoittamista valita yhtiön johto on perusteltu sisämarkkinoiden kestävän kasvun ja työllistämisenpotentiaalin täysimääräisen hyödyntämättä jättämisellä. Valtiontalouden tarkastusvirasto kritisoi direktiiviehdotusta siitä, että kasvun ja työllistämisenpotentiaalin täysimääräisen hyödyntämättä jättämistä ei ole tutkittu vaikuttavuusarvioinniltaan niiden yhtiöiden osalta, joihin Euroopan unionin alueella direktiivi tulisi vaikuttamaan. Lisäksi tarkastusvirasto aiheellisesti huomauttaa lausunnossaan, että direktiiviehdotuksessa ei ole tarpeeksi arvioitu, miten direktiivin kiintiö vaikuttaisi Euroopan unionin alueella pörssiin listautumisen halukkuutta.²⁵¹ Riskinä direktiivin kiintiön vaikutuksella on, että rajoitukset osakkeenomistajien johdon valinnanvapautteen aiheuttaisi Euroopan unionin alueen pörssien suosion laskevan ja yhtiöiden siirtyvän kilpailukykyisimmille Euroopan unionin alueen ulkopuolisille pörseille.²⁵²

Direktiiviehdotuksessa direktiiviluonnoksen 4 artiklan 4 kohdassa määrätään veloitteesta antaa valitsematta jätetylle ehdokkaalle hänen pyynnöstä tiedot valinnan perustana olleista pätevyysvaatimuksista ja päätöksenteon perusteista. Osakeyhtiöillä on liikesalaisuuksiin liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat jäsenten valintaan. Tällöin vaatimus saada tiedot valinnan perusteina olleiden pätevyysvaatimuksista ja päätöksenteon perus-

²⁴⁹ VTV 15/31/2013 vp, s. 2.

²⁵⁰ VTV 15/31/2013 vp, s. 2–3.

²⁵¹ VTV 15/31/2013 vp, s. 3.

²⁵² VTV 15/31/2013 vp, s. 3.

teista olisi kohtuuton vaatimus yhtiön liikesalaisuuksien kannalta ja mahdoton toteuttaa siten, että valintaa voitaisiin jälkikäteen arvioida objektiivisesti.²⁵³

Euroopan unionin alueiden komitea on antanut lausunnon direktiiviehdotuksesta julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakauman tasa-painottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (2013/C 218/06). Alueiden komitea tiedostaa, että on tärkeää kunnioittaa yritysten perusoikeutta harjoittaa toimintaa kenenkään siihen puuttumatta. Alueiden komitean lausunnossa painotetaan, että on myös tärkeää kunnioittaa tasa-arvon periaatetta. Lausunnossa yhdytään komission kantaan, jonka mukaan tasa-arvoa tulisi pyrkiä parantamaan säädösehdotuksen ja sitovien tavoitteiden kautta kuin kansallisilla sääntelytoimilla tai itsesääntelyllä.²⁵⁴

Alueiden komitea on vakuuttunut, ettei direktiiviehdotus ole toissijaisuusperiaatteen vastainen, sillä direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin perussopimuksissa vahvistettuun oikeusperustaan ja käsittelee Euroopan unionin politiikan tavoitteena olevaa sukupuolten tasa-arvoa. Alueiden komitea korostaa myös, että yhtenäinen unionin tasoinen sääntely varmistaa sisämarkkinoiden toimivuutta. Tällä hetkellä unionin jäsenvaltioissa säädellään asiasta omalla tavalla, jolloin sisämarkkinoilla on epävarmuutta, sillä monet pörssiin listautuneet yhtiöt toimivat usean unionin alueen valtiossa.²⁵⁵

Euroopan unionin talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa direktiiviehdotuksesta (2013/C 133/13) komitea toteaa olevansa tyytyväinen direktiiviehdotukseen, vaikka talous- ja sosiaalikomitea pitää parempana vapaaehtoisia toimenpiteitä kiintiöitä parempana vaihtoehtona. Komitea tiedostaa, että unionin alueella julkisesti noteerattujen yhtiöiden sukupuolijakaumassa ei tule tapahtumaan radikaalia muutosta ilman lakisääteisiä kiintiöitä. Komitea painottaa, että naiseen kohdistuu ilmeistä syrjintää, koska Euroopan unionin tasolla vain 13,7 prosenttia pörssiin listautuneiden yhtiöiden johtokuntien jäsenistä on naisia.²⁵⁶ Talous- ja sosiaalikomitea lausunnossa toivotaan, että kaikki julkiset ja yksityiset päätyisivät noudattamaan direktiiviehdotuksen vähimmäisvaatimuksia itsesääntelyn hengessä, jolloin lainsäädäntöä ei tarvitsisi säätää. Komitea toivoo myös

²⁵³ VTV 15/31/2013 vp, s. 4–5.

²⁵⁴ Euroopan unionin alueiden komitea, 2013 C/ 218/06, s. 1.

²⁵⁵ Euroopan unionin alueiden komitea, 2013 C/218/06, s. 3.

²⁵⁶ Euroopan unionin talous- ja sosiaalikomitea, 2013/C 133/13, s. 1.

toivottavan itsesääntelyn ulottuvan direktiiviehdotuksessa mainittujen toimielinten ulkopuolelle, jolloin tasa-arvoinen toimintaympäristö ulottuisi laajemmalle alueelle yhteiskunnassa.²⁵⁷

Euroopan unionin alueella yli 51 prosenttia väestöstä on naisia ja korkeakoulututkinnoista 60 prosenttia on naisten suorittamia. Euroopan unionin alueella työvoimasta naisten osuus on 45 prosenttia ja naiset vaikuttavat yli 70 prosenttiin ostopäätöksistä. Euroopan unionin talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee lausunnossaan, että sukupuolten tasa-arvoa parannettaisiin kaikissa päätöksentekoelementeissä yhteiskunnan tasoilla sukupuolijakauman tasapainottamiseksi. Tämä haastaisi komitean mukaan käsitykset siitä, keiden tulisi olla mukana päätöksentekoprosessissa, joka tekisi yhteiskunnasta aidosti osallistuvan. Maailmantalouden kasvu on tulosta inhimillisten kykyjen hyödyntämisestä ja komitean mukaan tämän kehityksen kärjessä ovat naiset, jotka edistävät terveyteen, koulutukseen, sosiaaliseen hyvinvointiin, ympäristöön ja talouden tuottavuuteen vaikuttavaa geopolitiittista muutosta. Tämän vuoksi talouselämän päätöksenteossa pitäisi lisätä naishedustusta. Naisten edustuksen lisääminen ei paranna yksistään yhtiön imagoa, vaan sen on katsottu tiivistävän yhtiön, työntekijöiden, osakkeenomistajien ja asiakkaiden välisiä suhteita. Komitea huomauttaa myös, että kiintiöihin liittyy hankaluuksia, mutta ne ovat tehokas keino nostaa aliedustetun sukupuolen määrää johtokunnissa. Yhtenä hankaluuksena komitean nostaa esille sen, että osa johtoasemissa olevista naisista vastustaa kiintiöistä, sillä ne vähentävät johtoasemissa olevien naisten saavutuksien arvoa ja voisi leimata johtoasemaan kiintiön avulla tulevia naisia.²⁵⁸

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen liittyvät tasa-arvopolitiittiset keinot Euroopan unionissa ovat luonteeltaan usein pehmeää sääntelyä. Erona kovaan lainsäädäntöön, pehmeä sääntely ei ole sitovaa ja sen noudattamatta jättämisestä ei sanktoida. Euroopan unionissa on suosittu pehmeää sääntelyä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi, koska pehmeää sääntelyä on helppo käyttää sellaisilla politiikan alueilla, jossa on vaikea päästä yhteisymmärrykseen. Euroopan unionin tasa-arvopolitiikassa pehmeää sääntelyä on käytetty esimerkiksi sukupuolten tasapuoliseen edustukseen liittyvissä asi-

²⁵⁷ Euroopan unionin talous- ja sosiaalikomitea, 2013/C 133/13, s. 2.

²⁵⁸ Euroopan unionin talous- ja sosiaalikomitea, 2013/C 133/13, s. 3–4.

oissa.²⁵⁹ Sopimus Euroopan unionista eli Maastrichtin sopimuksen 2. artikla ilmentää sukupuolten välisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden vaatimuksen. Sopimuksen 3. artikla ilmaisee, että unioni edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Amsterdamin sopimuksen 3. artikla velvoittaa tasa-arvon valtavirtaistamiseen Euroopan unionin omissa toimielimissä ja jäsenvaltioissa Euroopan unionin toimialaan liittyvissä asioissa. Valtavirtaistamisen tarkoituksena on, että tasa-arvosta tulee horisontaalinen vaatimus, joka läpäisee Euroopan unionissa kaikki hallinnon alat.²⁶⁰ Valtavirtaistamiseen veloitetaan Euroopan unionissa myös kovan lainsäädännön kautta. Pehmeän sääntelyn kautta valtavirtaistamista on tapahtunut 1990-luvulla muun muassa unionin tasa-arvo-ohjelmissä.²⁶¹

On havaittu, että tasa-arvon valtavirtaistaminen pehmeän sääntelyn avulla ei pureutuisi jäsenvaltioissa todellisiin tasa-arvon ongelmiin. Pehmeän sääntelyn noudattamatta jättämisestä ei aiheudu sanktioita, joten pehmeän sääntelyn toteutumisen valvonta on koettu hankalaksi. Euroopan unionissa sukupuolten valtavirtaistamisesta on tullut mekaanista toimintaa, jossa todetaan valtavirtaistamisen tapahtuneen käytännössä, mutta todellisuudessa valtavirtaistamisesta ei ole ilmentynyt riittäviä vaikutuksia sukupuolten välisen tasa-arvon parantamiselle.²⁶² Tästä syystä on esitetty, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi tulee hyödyntää kovan sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia. Tällöin mahdollistuisi sukupuolten välisen tasa-arvon velvoittavuus ja sen laiminlyönnin sanktiointi.

Direktiiviehdotus vaikuttaisi olevan Euroopan unionin puolelta kovan lainsäädännön alaan lukeutuvia toimia. Direktiiviehdotuksessa vaaditaan lainsäädännön keinoin kiintiöitä pörssiin listautuneiden yhtiöiden hallituksiin. Voidaan katsoa, että direktiiviehdotuksessa on kyse sukupuolten vähimmäismäärään liittyvän kysymyksen esittäminen velvoittavien toimenpiteiden kautta. Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei valtavirtaisteta enää pelkästään Euroopan unionilta pehmeän sääntelyn keinoin, vaan sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi halutaan konkreettinen velvoittavuus ja sanktiot tavoitteen toteutumisen laiminlyönnille. Tässä suhteessa voidaan nähdä, että Euroopan unionin

²⁵⁹ Kantola & Nousiainen (toim.) 2012, s. 138–139.

²⁶⁰ Kantola & Nousiainen (toim.) 2012, s. 134–136.

²⁶¹ Kantola & Nousiainen (toim.) 2012, s. 135–136.

²⁶² Kantola & Nousiainen (toim.) 2012, s. 137.

puolesta on otettu uusi, kovempi, lähestymistapa naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumiselle.

4.4 Norjan pörssiyhtiöitä velvoittava kiintiölaki

Norjan vuonna 2008 voimaan tulleen pörssiyhtiöitä velvoittavan laintasoisen kiintiön tarkoituksena oli saada naisia enemmän norjalaisten julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakeyhtiöiden hallituksiin. Naisedustajien lisäämisen pääasiallinen tarkoitus ei ollut ensimmäisenä lisätä sukupuolten välistä tasa-arvoa, vaan vaikuttaa yhtiöiden suoriutuskykyyn ja kilpailukykyyn hyödyntämällä täysipainoisesti kaikki resurssit työvoimasta. Nyt norjalaisten pörssiyhtiöiden hallituksissa, tulee valita parhaimman pätevyyden omaavat jäsenet hallitukseen koko väestöstä, eikä vain puolesta väestöä suosien yhtä sukupuolta. Norjalaisen kiintiölain tarkoituksena ilmeisimmin oli saada naisten osaaminen yhtiöiden hyödynnettäväksi.²⁶³ Sukupuoleen perustuvasta kiintiöstä säädetään norjalaisen osakeyhtiölain kohdassa (Norwegian Public Limited Liability Companies Act no. 45 of 13. June 1997) Del K 1, 6–11 a §:ssä²⁶⁴. Lainkohdan mukaan julkisten osakeyhtiöiden hallituksissa tulee olla molempia sukupuolia. Laissa on ensimmäisessä momentissa esitetty miten sukupuolten edustus tulee määrällisesti olla edustettuna erikoisissa hallituksissa, kuitenkin siten, että hallituksen koosta riippumatta naisia tai miehiä tulee olla vähintään 40 prosenttia.

Kiintiölainsäädäntö on tuonut sukupuolten tasapuolisen edustuksen norjalaisiin julkisiin yhtiöihin ja parantanut naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Kiintiölaki on tutkimuksen mukaan vaikuttanut siihen, että yhdellä naisella on useammin yhtäaikaaisesti monta hallituspaikkaa. Tällöin hallituspaikat kerääntyvät harvoille naisille ja määrällisesti uusia naisia ei pääse yhtiöiden hallituksiin. Toisaalta useampi hallituspaikka maltillisessa määrässä, tuo lisää kokemusta hallitustyöskentelystä ja syventää päätöksentekoa.²⁶⁵ Toisaalta on katsottu myös, että liian monta hallituspaikkaa yhdelle ihmiselle johtaa pörssiyrityksen hallituksenjäsenten tehottomuuteen hoitaa hallitustehtävänsä riittävän motivoituneesti ja tehokkaasti. Liian monessa pörssiyhtiön hallituksessa toimiminen aiheuttaa sen, että hallituksenjäsenen aika ei riitä menestykselliseen ja tarkkaan työsken-

²⁶³ Sjäfäll & Reiersen 2008, s.5–6. tieto pohjautuu Sjäfäll & Reiersenin tutkimuksessa esitettyyn viittaukseen norjalaisen lakiehdotuksen valmisteluasiakirjoista. Myös aiheesta, Seierstad & Opsahl 2010, s.6.

²⁶⁴ Norwegian Public Limited Liability Companies Act No. 45 of 13. June 1997.

²⁶⁵ Seierstad & Opsahl 2010, s. 13, 16–17.

telyyn kaikkien hallitusten osalta. Tätä kutsutaan Golden Skirt- ilmiöksi, eli yhdelle naiselle kasaantuu liian monta hallituspaikkaa hoidettavaksi. Kiintiöainsäädännön on todettu aiheuttavan ainakin hetkellistä laskua myös pörssikursseissa²⁶⁶. Etenkin yrityksen hallituksen nopeat ja radikaalit muutokset aiheuttavat haittaa pörssikursseille.²⁶⁷

Tutkimuksen mukaan Norjassa kiintiöstä huolimatta naisten osuus ei ole noussut lain prosentuaalisen minimin, eli 40 prosentin, ylitse. Naisten määrä pörssiyhtiöiden hallituksessa on lain vaatima määrä eikä sen yli. Lisäksi miesedustajien asema hallituksen sisällä on Norjassa naisia parempi, sillä naisia ei hallitusten sisällä ole johtoasemissa, kuten johtoryhmissä tai toimitusjohtajina. Tätä toisaalta on selitetty sillä, että uudet hallituksen jäsenet saavat kokemusta hallitustyöskentelystä ajan kuluessa, joten naiset voivat yltää näille asemille tulevina vuosina.²⁶⁸ Norjan kiintiöain osalta on myös tutkittu kiintiöiden vaikutusta yhtiön hallituksen jäsenten valintamenettelyyn. Tutkimuksessa havaittiin Norjan kiintiöiden osalta, että yhtiöiden hallitusten jäsenten määrä lisääntyi kiintiöain myötä. Hallituksen jäsenten määrän lisääntymisen lisäksi uusien hallituksen jäsenten määrä lisääntyi kiintiöain myötä. Uusien jäsenten valikoituminen hallitukseen vaikutti osaltaan siihen, että yleinen pätevyystaso laski hallituksissa.²⁶⁹ Lisäksi hallitukseen keinoellinen suurentaminen kiintiöain vuoksi saattaa hidastaa tehokasta hallitustyöskentelyä.²⁷⁰ Kiintiöainsäädännön lieveilmiönä elinkeinoelämässä on katsottu olevan julkisten yhtiöiden väheneminen.²⁷¹ Julkisten yhtiöiden väheneminen voi tapahtua kahdella tavalla. Ensinnäkin pienet yhtiöt eivät listaudu pörssiin ja toiseksi pörssiin listautuneet yhtiöt muuttuvat yksityisiksi eli poistuvat pörssistä. Esimerkiksi Norjassa kiintiöainsäädäntö on vaikuttanut siihen, että lain voimassaoloaikana julkisten yhtiöiden määrä on laskenut noin 600 yhtiöstä noin 300 yhtiöön.²⁷²

²⁶⁶ Kuten, Ahern & Dittmar, 2012.

²⁶⁷ Horttanainen; Linnainmaa & Pitkänen 2011, s.9, 17.

²⁶⁸ Seierstad & Opsahl 2010, s. 16.

²⁶⁹ Matsa & Miller 2012, s. 3.

²⁷⁰ Keskuskauppakamari 2012, s. 19.

²⁷¹ Keskuskauppakamari 2 2013, s. 15.

²⁷² Keskuskauppakamari 2 2013, s. 15. Keskuskauppakamari viittaa tässä Osion pörssistä saatuihin lukuihin.

5 Kiintiölainsäädäntö ja itsesääntely vertailussa tasa-arvon edistäjänä

Tämän pro gradu -tutkimuksen aikana on käsitelty naisten ja miesten välistä tasa-arvoa julkisessa hallinnossa tasa-arvolain 4 a §:n näkökulmasta, talouselämän päätöksenteon osalta tasa-arvoa on tarkasteltu itsesääntelyyn pohjautuvan Corporate Governance -hallinnointikoodin näkökulmasta ja mahdollista kiintiölainsäädäntöä pörssiyhtiöiden hallituksiin direktiiviehdotuksen osalta. Näissä konteksteissa lainsäädännön ja itsesääntelyn käyttämistä ohjausekeinona kahden eri yhteiskunnan osa-alueen alalla, julkisen hallinnon ja talouselämän päätöksenteon, yhdistää ainakin yksi asia, tavoite saavuttaa naisten ja miesten välinen tasa-arvo yhteiskuntaan vaikuttavassa päätöksenteossa. Lainsäädännöllä ja itsesääntelyllä tavoite on osin sama, mutta keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat erilaiset. Seuraavaksi käsitellään tutkimuksen teemassa lainsäädännön ja itsesääntelyn eroja tasa-arvon edistämiseksi julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa.

Tasa-arvolain kiintiösäännöksen säätäminen oli tarpeellista, sillä ennen kiintiösäännöstä valtion komiteoissa naisia oli vain 10 prosenttia.²⁷³ Vuonna 1995 tasa-arvolaki sai prosentuaalisen kiintiövaatimuksen, jonka jälkeen kiintiösäännöksen yksityiskohtaisuus ei jätä tulkinnanvaraa lainsoveltajalle, miten kiintiöistä tulisi menetellä käytännössä.²⁷⁴ Kiintiösäännöksen tarkoituksena on varmistaa naisten ja miesten tasapuolinen edustus julkista valtaa käyttävissä monijäsenisissä toimielimissä ja saada toimielinten käyttöön laaja ja monipuolinen asiantuntemus ja kokemus.²⁷⁵ Miten tasa-arvolain kiintiösäännös on käytännössä toiminut? Tätä kysymystä Mervi Parviainen on tutkinut vuonna 2006 julkaistussa väitöskirjassaan. Parviainen huomauttaa, että kiintiölain vaikutuksia arvioitaessa hankaloittavaksi tekijäksi on osoittautunut, että kiintiösäännöksessä mainitun asiantuntemuksen sisältöä ei ole määritelty etukäteen.²⁷⁶ Tutkimuksesta ilmenee, että kunnallisten toimielinten asenteissa on ongelmia. Etenkin yleisesti saatetaan kokea, että kiintiötä tulee täyttämään motivoimaton ja asiantunteamaton nainen, jota ei toimielimes-

²⁷³ HE 57/1985 vp, s. 4.

²⁷⁴ Parviainen 2006, s. 195.

²⁷⁵ HE 57/1985 vp, s. 13.

²⁷⁶ Parviainen 2006, s. 391.

sä oleminen kiinnosta. Tällöin kiintiönainen täyttää pakolla paikan, johon olisi löytynyt asiantunteva ja motivoitunut miesehdokas.²⁷⁷

Mervi Parviaisen väitöksessä tehty tilastollinen tutkimus osoittaa, että kiintiöt on yleisesti otettu vakavasti ja kiintiöitä noudatetaan kunnissa. Naisten ja miesten jakautuminen kunnallisiin toimielimiin toteutuu tutkimuksen mukaan aikaisempaa tasapuolisemmin. Enää ei ole naisten tai miesten lautakuntia, vaan päätöksenteossa hyödynnetään monipuolista asiantuntemusta.²⁷⁸ Parviaisen tutkimuksen mukaan kuitenkin kielteisesti kiintiöihin kunnallisissa toimielimissä suhtautui 54,4 prosenttia ja myönteisesti 26,1 prosenttia. Sekä myönteisesti, että kielteisesti kiintiöihin suhtautui vastanneista 19,5 prosenttia. Asennoituminen kiintiöitä vastaan ja puolesta vaikuttaa tutkimuksen mukaan kiintiöiden symboliseen merkitykseen. Kuitenkin tilastollisesti naisten osuus kunnallisten toimielinten kokoonpanoissa on huomattavasti noussut. Parviaisen tutkimuksen mukaan verrattaessa vaalikausia vuosilta 1993–1996 ja 1997–2000 naisten osuus on noussut 35 prosentista 47 prosenttiin.²⁷⁹ Kiintiösäännöksellä ei välttämättä voi vaikuttaa asenteisiin, mutta ainakin sukupuolten stereotyyppioille pohjautuvia rakenteita pystytään muuttamaan.²⁸⁰

Kuten Parviainen toteaa, että tasa-arvon toteutuminen ei ole yksiselitteistä. Kiintiöt ovat todistetusti, itsessään jo kiintiölain velvoittavuuden vuoksi, tuoneet naisia enemmän osallisiksi kunnallista päätöksentekoa ja rikkoneet kuntien päätöksenteossa stereotyyppisiä sukupuoleen perustuvia rakenteita. Tutkimuksessa huomattiin, että naisia valitaan vähemmän puheenjohtajaksi kunnallisiin toimielimiin, kuin varapuheenjohtajaksi tai jäseniksi.²⁸¹ Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (VSN 7/2010 vp) huomauttaa samoista ongelmista kuin Parviainen. Naiset ovat edelleen vähemmistönä kunnallisen päätöksenteon ylimmässä johdossa, kuten toimielinten puheenjohtajina ja kunnanjohtajina, joihin kiintiösäännöstä ei sovelleta. Vuoden 2009 alussa Suomen kunnanjohtajista apulaisjohtajineen naisia oli vain 14 prosenttia.²⁸² Valtioneuvoston selonteon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta mukaan kokonaisuudessaan

²⁷⁷ Parviainen 2006, s. 371.

²⁷⁸ Parviainen 2006, s. 389–390.

²⁷⁹ Parviainen 2006, s. 397.

²⁸⁰ Parviainen 2006, s. 395–396.

²⁸¹ Parviainen 2006, s. 398.

²⁸² VSN 7/2010 vp, s. 15 ja s. 102.

valtionhallinnossa noudatetaan kiintiösäännöstä toimikuntien ja työryhmien päätöksenteossa. Lisäksi valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallituksissa naisten asema on huomattavasti parantunut.²⁸³

Valtiovarainministeriö on tutkinut naisjohtajien osuutta valtionhallinnon johtotehtävissä²⁸⁴. Tilasto osoittaa, että naisten osuus valtionhallinnon johtotehtävissä on noussut 2000-luvun aikana, mutta valtionhallinnon ylimmässä johdossa naisten osuus jää 28,2 prosenttiin vuodelta 2012, siitä huolimatta, että naisten osuus koko valtionhallinnosta on lähes puolet²⁸⁵. Naisten osuus johtoon kuuluvista valtionhallinnossa vuonna 2012 oli 35,3 prosenttia ja muista esimiehistä naisia oli valtion hallinnossa 24,6 prosenttia.²⁸⁶ Tasa-arvolain 4 a §:n kiintiön vaikutuksilla kunnallisissa toimielimissä, valtionhallinnon ylimmässä johdossa sekä Norjan pörssiyritysten johtorakenteilla näyttäisi olevan yhteys. Norjassa kiintiöt ovat tuoneet naiset enemmässä määrin yhtiöiden hallituksiin, mutta edelleen puheenjohtajina tai johtoryhmissä naisia ei ole samassa määrin, kuin yhtiöiden hallituksissa kiintiölain myötä. Lisäksi naisten osuus yhtiöiden hallituksen jäsenistä on Norjassa 40 prosenttia, kuten Norjan kiintiölaki velvoittaa, mutta 40 prosentin osuutta ei ole ylitetty.²⁸⁷ Vaikuttaisi siltä, että kiintiölainsäädäntö velvoittaa täyttämään lain minimaatimuksen, mutta kiintiöt eivät todellisuudessa vaikuta minimaatimuksensa ylitse. Lisäksi näyttäisi siltä, että laintasoisella kiintiöllä ei ole niin suurta vaikutusta kiintiön ulkopuolisiin elimiin, kuten valtion hallinnon johtajiin ja kunnanjohtajiin.

Haittana kiintiösääntelystä kunnan toimielimissä Parviaisen kyselyn mukaan on koettu jäsenvalintojen hankaloituminen ja pitkittyminen. Kunnissa saatetaan kokea, että kiintiön vuoksi pitää saada vain sukupuolen edustajia täyttämään kiintiö, jolloin itse työskentely elimessä on tehotonta kiinnostuksen ja asiantuntemuksen puutteen vuoksi.²⁸⁸ Kuitenkin yllä kuvailtu vaikutus on Parviaisen mukaan marginaalinen toimielinten toimintaan ja ilmeisesti ongelmat aiheutuvat lähinnä pienissä kunnissa. Tutkimuksessa huomattiin myös, että tasa-arvolain kiintiösäännös on myös aiheuttanut kunnissa luottamusteh-

²⁸³ VSN 7/2010 vp, s. 15.

²⁸⁴ VSN 7/2010 vp, s. 98. Ks. etenkin taulukko.

²⁸⁵ Valtiovarainministeriö 2013.

²⁸⁶ Valtiovarainministeriö 2013. Valtion hallinnon ylimpään johtoon tässä yhteydessä on katsottu muun muassa, ministeriöiden ylin johto, virastojen ylin johto. Lisäksi johtoon kuuluvat virastojen ja laitosten johtajat ylä- ja keskitasolla sekä tulosyksikköjen ja vastaavien vastuuyksikköjen johtajat.

²⁸⁷ Kuten Seierstad & Opsahl 2010, s. 16.

²⁸⁸ Parviainen 2006, s. 351.

tävien kasaantumista. Luottamustehtävien kasaantumisella tutkimuksessa viitattiin Pikalan tutkimukseen, jonka mukaan kasaantumisella voidaan katsoa olevan hyviä ja huonoja vaikutuksia. Esimerkiksi hyvänä vaikutuksena voidaan esittää, että useampi luottamustoimi antaa lisää kokemusta ja tällöin päätöksenteossa on laajempi asiantuntemus hyödynnettävissä. Haittana toisaalta voidaan nähdä, että aika ei riitä kaikkien tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Lisäksi kuntalaiselle tehtävien kasaantumisesta on haittaa, sillä kuntalaisella on tällöin vähemmän henkilöitä joihin asiassaan voi ottaa yhteyttä.²⁸⁹

Kiintiösäännöksellä on ollut valtionhallinnossa merkittävä vaikutus naisten ja miesten edustukseen valtionhallinnon monijäsenisissä toimielimissä. Naisten osuus 1980-luvulla monijäsenisissä toimielimissä oli vain 10 prosenttia. Kiintiösäännöksen jälkeen tasa-arvolain 4 a §:n toimielimet ovat valtionhallinnossa noudattaneet kokonaisuudessaan kiintiösäännöstä. Valtioneuvoston selonteossa (VSN 7/2010 vp) viitataan Tilastokeskuksen tietoihin, joiden mukaan naisten osuus valtionhallinnon hankkeiden varsinaisista jäsenistä oli 43 prosenttia vuonna 2003 ja vuoden 2009 alussa vastaava luku oli 45 prosenttia.²⁹⁰ Tässä yhteydessä kiintiön velvoittama minimivaatimus, eli 40 prosenttia ali-edustettua sukupuolta, on ylitetty viidellä prosenttiyksiköllä. Tasa-arvolain 4 a §:n ensimmäisen momentin kiintiösäännös ja toisen momentin tasapuolisuussääntö ovat velvoittavaa oikeutta, joista ei voida poiketa kuin erityisten syiden vallitessa. Tällöin onkin oletettavaa, että ali-edustettua sukupuolta olisi vähimmäismäärän eli 40 prosentin verran, kuten kiintiösäännös tähän velvoittaa. Tältä osin voidaan todeta, että tasa-arvolain kiintiösäännös on vaikuttanut naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon julkisessa hallinnossa.

Kuten aikaisemmissa kappaleissa on ilmennyt, itsesääntely poikkeaa monelta osin oikeudellisesta sääntelystä. Talouselämän päätöksenteon osalta naisten ja miesten tasa-arvoisesta osallistumisesta pörssiyritysten päätöksentekoon säännellään itsesääntelyn kautta. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus 9 velvoittaa, että pörssiyritysten hallituksissa tulee olla molempia sukupuolia. Suositus ei ilmaise prosentuaalista vähimmäismäärää ali-edustetun sukupuolen edustajille. Suositus 9:n vaatimus molempien sukupuolten edustuksesta pörssiyrityksen hallituksessa perustuu ajatukseen monipuolisesta hallituksesta. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodisto perustuu Comply or Ex-

²⁸⁹ Parviainen 2006, s. 362. Parviaisen viittaus, Pikkala 1997.

²⁹⁰ VSN 7/2010 vp, s.100.

plain – periaatteelle, jonka mukaan koodin suosituksista voi poiketa ilmoittamalla ja selittämällä perustein julkisesti koodista poikkeaminen. Täten pörssiyhtiöt voivat poiketa suositus 9:n sisällöstä, jos hallitukseen ei olisi saatavilla aliedustetun sukupuolen edustajaa.

Itsesääntelyn vahvuuksina voidaan pitää sitä, että alan toimijat itse omasta aloitteesta luovat säännöt ja säännöille valvonta- ja seurauksjärjestelmän. Itsesääntely perustuu vapaaehtoisuuteen ilman julkisen vallan velvoitetta tai osallistumista. Tällöin alan toimijoilla saattaa olla paras asiantuntemus omasta alasta, keinoista vaikuttaa omaan toimintaan ja halu sitoutua kehittämään oman toimintansa sääntelyä. Ympäristön muuttuessa itsesääntelyä on helppo muuttaa vastaamaan muuttunutta tilannetta. Kun itsesääntely on lähtöisin toimijoista itsestään, halu noudattaa sääntöjä voi olla suuri, kun tiedetään miten ongelma ratkaistaan parhaiten.²⁹¹ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus 9:n sisältö on osoitus elinkeinoelämän toimijoiden omasta halusta saada monipuolinen osaaminen hallitustyöskentelyyn ja myös tasa-arvoistaa talouselämän päätöksenteossa naisten ja miesten asemaa.

Itsesääntelyn heikkoutena verrattuna laintasosiin kiintiöihin voidaan pitää sitä, että Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin suositus 9 on suositus, josta voidaan poiketa. Myös tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännöksestä on mahdollista poiketa suppein edellytyksin erityisten syiden vallitessa. Hallinnointikoodi ei vaadi suoranaisesti erityisiä syitä poikkeamiselle, vaan poikkeaminen tulee perustella ja ilmoittaa julkisesti. Toisaalta hallinnointikoodin poikkeamisjärjestelmä on rakennettu periaatteelle avoimuudesta, jolloin poikkeaminen suositus 9:n sisällöstä tulee ilmoittaa julkisesti kaikkien tietoon. Tästä voi aiheutua negatiivista mainetta yhtiölle, sillä jokainen voi muodostaa oman mielipiteensä siitä, minkä takia hallinnointikoodista on hyväksyttävää poiketa²⁹². Hallinnointikoodin Comply or Explain - periaate mahdollistaa joustavuuteen yhtiön hallituksen jäsenten valinnoissa, jotta hallituksen toiminta olisi mahdollisimman tehokasta.

Julkisen hallinnon osalta poikkeaminen tasa-arvolain 4 a §:stä katsotaan mahdolliseksi suppein perustein erityisten syiden vallitessa. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen kohteena

²⁹¹ Tala 2012, s. 19 ss; Tala 2009, s. 325–326.

²⁹² Etenkin sijoittajat ja osakkeenomistajat voivat tiedon perusteella miettiä haluavatko sijoittaa yhtiöön, joka poikkeaa sijoittajan tai osakkeenomistajan mielestä arveluttavin perustein hallinnointikoodin suosituksesta.

on julkinen hallinto. Julkisen hallinnon toimielimet toimivat eritavalla ja eri tarkoitusta varten, kuin osakeyhtiön hallitus. Julkisen hallinnon toimielimet muodostetaan useimmiten julkisen hallinnon sisältä, ja valtion hallinnon virkamiehistä noin puolet on naisia²⁹³. Tällöin voisi ajatella olevan oletettavaa, että julkisen vallan päätöksentekoon osallistuu molempien sukupuolten edustajat tasapuolisesti, sillä päätöksentekokin kohdistuu usein yhteiskuntaan, joka jakaantuu naisiin ja miehiin. Pörssiyhtiöiden hallituksen kokoonpanosta säädetään osakeyhtiölaissa ja Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodissa. Hallituksen pääasiallisena tehtävänä on hoitaa yhtiön etua osakeyhtiölain tar koittamalla tavalla. Suoranaisesti osakeyhtiön hallituksen päätöksentekoa ei voida rinnastaa julkisen hallinnon yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon ja valmisteluun. Kuitenkin molemmilla aloilla on kyse vallan käytöstä, joka todennäköisesti heijastuu yhteiskuntaan tavalla tai toisella.

Kun Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodista voidaan poiketa Comply or Explain –periaatteen mukaisesti, voidaan miettiä noudattavatko kaikki tosissaan koodin tarkoitus ta vai onko poikkeaminen koodin suositus 9:stä helppo ratkaisu? Keskuskauppakamarin tilastojen mukaan vuonna 2013 kaikki suuret ja keskisuuret pörssiyhtiöt noudattivat hallinnointikoodin suositusta molempien sukupuolten edustajista hallituksissaan. Pienistä pörssiyhtiöistä vuonna 2013 vain 14 ilmoitti poikkeavansa koodista.²⁹⁴ Näyttäisi siltä, että lähes kaikki pörssiyhtiöt noudattavat vaatimusta molempien sukupuolten edustajista hallituspaikoilla. Näin voidaan todeta, että itsesääntely tasa-arvon edistäjänä on tehokasta. Suurin ero itsesääntelyllä tässä yhteydessä verrattuna kiintiölakiin on se, että hallinnointikoodi ei velvoita mihinkään prosentuaaliseen minimiin vähemmistössä olevan sukupuolen osalta.

Lähes kaikissa pörssiyhtiöissä naisia on valikoitunut hallitukseen, mutta naisten osuus hallitusten jäsenten määrästä vaihtelee. Suurten yhtiöiden osalta naisten osuus pörssiyhtiöiden hallituspaikoista vuonna 2013 oli 31 prosenttia, keskisuurten osalta 23 prosenttia ja pienten osalta 18 prosenttia²⁹⁵. Naisten osuus hallitusten jäsenistä vaihtelee yhtiön koon mukaan. Luvut eivät täysin vedä vertoja tasa-arvolain 4 a §:n kiintiövaatimuksen vaatimalle prosenttimäärille, mutta itsesääntelyllä on saatu kehitystä aikaan joka vuosi.

²⁹³ VSN 7/2010 vp, s. 98.

²⁹⁴ Keskuskauppakamari 2 2013, s. 11.

²⁹⁵ Keskuskauppakamari 2012, s. 5.

Itsesääntelyn etuna voidaan pitää joustavuutta, hallinnointikoodin suositus 9:n tarkoituksena onkin varmaan ollut joustavasti elinkeinoelämän ehdoilla saada naisten osuutta lisätyksi. Näistä luvuista voidaan päätellä, että naisten ja miesten välistä tasa-arvoa on edistetty itsesääntelyn keinoin talouselämän päätöksenteossa. Näyttäisi siltä, että itsesääntelyn avulla naisten osuutta on saatu kasvatettua ja sellaisten hallitusten määrä on vähentynyt huomattavasti, joissa on vain miesjäseniä. Katsottaessa vuoteen 2003, jolloin ennen itsesääntelyä naisten osuus pörssiyhtiöiden hallitusten jäsenistä oli vain 7 prosenttia ja nyt vuonna 2013 vastaava luku on kolminkertaistunut.²⁹⁶ Vaikka naisten määrä pörssiyhtiöiden hallitusten jäsenistä ei ole samalla tasolla kuin naisten osuus julkisessa hallinnossa tasa-arvolain 4 a §:n osalta, on huomattava, että itsesääntelyllä naisten määrää on saatu nostettua.

Norjan kiintiölain vaikutusten arviointi paljastaa jonkin verran laintasoisen kiintiösääntelyn vaikutuksista osakeyhtiöihin. Samoja vaikutuksia voisi olla havaittavissa, jos kiintiöt tulevat osaksi suomalaisia pörssiyhtiöitä direktiivin muodossa. Lieveilmiönä kiintiölaista Norjassa on ilmennyt hallituspaikkojen kasaantuminen samoille henkilöille, hallitustyöskentelyn tehokkuuden muutokset, vaikutukset pörssikurssissa ja osakeyhtiöiden vähentyminen pörssistä²⁹⁷. Lieveilmiöitä voi olla vaikea mitata ja niiden vaikutukset voivat olla lyhytkestoisia, sillä hallituksissa oleva uudet naiset saavat jatkuvalla hallitustyöskentelyllä lisää kokemusta ja asiantuntemusta hallitustyöskentelyyn.

Yksi lieveilmiö kuitenkin nousee huolestuttavasti esille. Jos kiintiösääntely talouselämän päätöksenteossa kohdistuu pelkästään pörssiin listautuneisiin osakeyhtiöihin, voidaan kysyä onko kiintiösääntely tällöin tasa-arvoista muita yhtiömuotoja kohtaan? Norjan osalta on havaittavissa pörssiin listautuneiden osakeyhtiöiden uloslistautumista pörssistä, jolloin yhtiöt eivät ole enää kiintiösääntelyn piirissä. Myös on havaittu, että pienet osakeyhtiöt eivät listaudu pörssiin yhtä paljon kuin ennen.²⁹⁸ Yhtiöiden listautuminen on pörssin olemassaololle olennaista ja lisäksi Suomessa toimivan itsesääntelyn kannalta pörssin olemassaolo on ratkaisevaa. Direktiiviehdotuksen sukupuolikiintiöistä pörssiyhtiöiden hallitukseen (KOM(2012) 614 lopullinen) mukainen kiintiölaki velvoitaisi vain pörssiin listautuneita yhtiöitä. On hyvä huomioida, että Helsingin pörssin ul-

²⁹⁶ Keskuskauppakamari 2 2013, s. 4–5.

²⁹⁷ Keskuskauppakamari 2 2013, s. 15 ss.

²⁹⁸ Keskuskauppakamari 2 2013, s.15. Tieto pohjautuu Oslon pörssin tietoihin.

kopuolella on paljon suuria ja vaikutusvaltaisia osakeyhtiöitä, joilla ei ole tarvetta luovuttaa arvopapereitaan julkiseen kaupankäyntiin. Tällöin kiintiölain vaikutukset kohdistuisivat vain osaan vaikutusvaltaisista yhtiöistä ja näin osa vaikutusvaltaisista yhtiöistä voisi toimia jatkossakin pelkästään miesedustuksellisella hallituksella. Lainsäädännöllä ei aina voida vaikuttaa ihmisten asenteisiin, mutta tasa-arvolain kiintiösäännös on osoittanut, että vanhanaikaisia rakenteita voidaan lainsäädännöllä muuttaa. Epätasa-arvoisia rakenteita yhteiskunnassa ei voida muuttaa, jos sääntely kohdistuu vain osaan toimijoista. Tällöin todennäköisesti asenteetkaan eivät tulisi muuttumaan.

Tasa-arvolain kiintiösäännös on osoittanut toimivuutensa ja tarpeellisuutensa julkisessa hallinnossa. Myös itsesääntelyn keinoin naisten osallistuminen pörssiyhtiöiden hallitusten toimintaan on kasvanut. Näyttäisi siltä, että kiintiölailla ja itsesääntelyllä voidaan vaikuttaa naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa. Kiintiölain velvoittavuudesta johtuen kiintiön tavoite, eli aliedustetun sukupuolen 40 prosentin edustus, on täytettävä. Itsesääntelyllä ei Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodissa ole aliedustetun sukupuolten määrälle asetettua velvoitetta. Tältä osin lainsäädäntö ja itsesääntely poikkeavat toisistaan ja tämä myös selittää miksi tasa-arvolain 4 a §:n velvoittamissa julkisen hallinnon toimielimissä vuonna 2009 oli keskimäärin 45 prosentin edustus naisia ja vuonna 2013 kaikkien kokoluokkien pörssiyhtiöiden hallituspaikoilla 23 prosenttia naisia²⁹⁹. Kuitenkin huomion arvoista on, että naisten osuus talouselämän päätöksenteossa on tapahtunut ilman julkisen vallan velvoitetta ja julkisessa hallinnossa naisten osuus on kasvanut lain velvoittaman minimin ohitse.

Tasa-arvolain 4 a §:n kiintiösäännös ja Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon omien soveltamisalojensa ulkopuolelle. Julkisessa hallinnossa, kunnanjohtajissa ja puheenjohtajissa sekä pörssiyhtiöiden johtoryhmissä ja toimitusjohtajina on edelleen vähäinen edustus naisilla ja tämä on ongelmana naisten ja miesten väliselle tasa-arvolle.³⁰⁰ Olisi tärkeää tiedostaa, että naisten ja miesten välinen tasa-arvo on osa laajempaa kokonaisuutta, eikä muutokset tasa-arvolain 4 a §:n toimielimissä ja pörssiyhtiöiden hallitusten kokoonpa-

²⁹⁹ VSN 7/2010 vp, s. 100; Keskuskauppakamari 2013, tilasto; Keskuskauppakamari 2013, s.11.

³⁰⁰ VSN 7/2010 vp, s. 100; Keskuskauppakamari 2 2013, s. 16.

noissa, välttämättä ratkaise laajempaa ongelmaa naisten ja miesten epätasa-arvoisuudesta yhteiskunnassa.

6 Johtopäätökset

Tutkielman alussa tutkimustehtäväksi asetettiin tarkoitus pohtia oikeudellisen sääntelyn ja lainsäädännön muiden erivaihtoehtojen, etenkin itsesääntelyn, käyttämistä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi yhteiskunnan johtotehtävissä. Alussa esitettiin tutkielman mielenkiinnoksi pohtia voidaanko tasa-arvoon liittyviä ongelmia ratkoa itsesääntelyn avulla. Tähän voidaan vastata, että kyllä voidaan. Tasa-arvon toteutumiseen vaikuttaa paljon itsesääntelyn sisältö ja alan toimijoiden sitoutuneisuus noudattamaan itsesääntelyä. Suomen listayhtiöiden hallinnointi koodi on osoittanut, että alantoimijoista lähtöisin olevalla sääntelyllä voidaan muuttaa pörssiyritysten hallitusten sukupuoli-jakaumaa. Muutos ei ole yhtä nopea kuin lain mukaan velvoittavalla kiintiösäännöksellä olisi, mutta itsesääntelyn tarkoituksena on alantoimijoiden omien sääntöjen ja joustavuuden kautta vaikuttaa toimintaansa, ehkä vähäsen hitaammin.

Pääasiallisena tutkimustehtävänä tutkielmassa oli vertailla kiintiölainsäädäntöä ja itsesääntelyä naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi julkisessa hallinnossa ja talouselämän päätöksenteossa. Kiintiölainsäädännön ja itsesääntelyn tavoitteille on yhtenäistä vaikuttaminen naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon tasa-arvoistamalla yhteiskunnallista päätöksentekoa. Kuten edellä olevista kappaleista voidaan huomata, keinot tavoitteiden saavuttamiselle lainsäädännöllä ja itsesääntelyllä ovat erilaiset joistakin yhtäläisyyksistä huolimatta. Laajemman tasa-arvon saavuttamiseksi ja epätasa-arvoisten rakenteiden purkamiseksi olisi jatkossa syytä kiinnittää huomiota yhtiön operatiiviseen johtoon, valtionhallinnon johtoon ja kunnanjohtajiin ja puheenjohtajiin. Eli vaikutusvaltaisiin toimielimiin, joihin kiintiösäännös ja itsesääntely eivät sovellu eivätkä ulota vaikutuksiaan.

Tutkielman lopuksi voidaan todeta, että tasa-arvo on moninainen käsite. Tasa-arvo jakaa mielipiteitä ja tasa-arvon sisältöön on jokaisella varmasti oma näkemyksensä. Lisäksi lainsäädäntö säätelee tarkasti tasa-arvon sisällöstä. Tasa-arvoon voidaan vaikuttaa lainsäädännöllä ja itsesääntelyllä. Asenteiden muuttaminen tasa-arvokysymyksissä voi olla

vaikeaa muuttaa lainsäädännöllä, mutta lainsäädännöllä voidaan muuttaa konkreettisia rakenteita yhteiskunnassa. Ehkä informaatio-ohjausta voitaisiin käyttää asenteiden muuttamisessa apuna? Yhteiskunnan kulttuurisissa rakenteissa olevia ongelmia ei ratkaista siten, että korjataan ongelmien jäävuoren huippu, vaan ongelmat tulisi ratkoa yhteiskunnan syvätasolla. Ehkä näin epätasa-arvoon vaikuttavien asenteiden muuttaminen olisi nopeampaa?

On ilmeisen selvää, että vaatimus naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta tulisi ulottua koko yhteiskunnan osa-alueille. Talouselämän puolelta naisten ja miesten tasa-arvoista edustusta päätöksenteossa perustellaan sillä, että naisten johtamat yhtiöt menestyvät miesten johtamia yhtiötä keskimääräistä paremmin³⁰¹. Lisäksi yhtiön monipuolinen hallitus, joka koostuu erilaisista kansallisuuksista, vähemmistöistä ja molemmista sukupuolista koetaan kilpailuetuna ja päätöksentekoa syventävänä ominaisuutena. Naisten ja miesten epätasa-arvoinen asema talouselämän päätöksenteossa voi johtua vanhanaikaisista johtamisrakenteista, stereotyyppioista ja asenteista.³⁰² Epätasa-arvoisia rakenteita voidaan muuttaa itsesääntelyllä tai lainsäädännöllä, mutta asenteisiin vaikuttaminen saattaa viedä pidemmän aikaan. Jotta naiset ja miehet tulisivat tasa-arvoisemmaksi talouselämän päätöksenteossa, tulisi naisia kannustaa niille teille, jotka todennäköisimmin kasvattaisivat niitä ominaisuuksia, mitä osakeyhtiön hallitustyöskentelyssä tarvitaan³⁰³. Lisäksi tyttöjen kannustaminen teknillisen alan koulutukseen, mahdollisesti tulee lisäämään naisjohtajuuden määrää pitkällä aikavälillä. Päämäärätietoisella työllä ongelmien juuressa, vaikutetaan sukupuolten välisiin stereotyyppioihin ja asenteisiin. Lisäksi tasa-arvon edistämässä on tärkeää huomata ne rakenteet, joissa ilmenee syrjintää. Tapahtuuko juuri pörssi-yhtiöiden hallitustenjäsenten ehdokasasettelussa tai valinnassa ongelmalle ratkaisevaa syrjintää vai tapahtuuko syrjintä muissa yhteiskunnan rakenteissa? Esimerkiksi ovatko syrjinnän syynä mahdolliset yhteiskunnan asettamat stereotyyppiat koulutusvalinnoista uravalintoihin, perhe-elämän yhteensovittaminen vai ovatko monet tekijät yhdessä omiaan vaikuttamaan epätasa-arvoiseen lopputulokseen yhteiskunnan johtoasemissa?

³⁰¹ Trautman 2012, ss. 5; VSN 7/2010, s. 104.

³⁰² VSN 7/2010 vp, s.104; Keskuskauppakamari 2 2013, s. 16, 27.

³⁰³ Keskuskauppakamari 2 2013, s. 14, 16, 28; Trautman 2012, s. 92–93; Smith, Smith & Verner 2005, s. 2–3, 22.

Euroopan unionin direktiiviehdotus sukupuolikiintiöstä pörssiyhtiöiden hallituksiin (KOM(2012) 614 lopullinen) on todennäköisesti toteutumassa Euroopan unionin alueella. Tämä tarkoittaa laintasoisten kiintiöiden tuleamista pörssiyhtiöiden hallituksiin. Euroopan unionin kannanoton mukaan unionin alueella naiset kokevat syrjintää talouselämän päätöksenteossa ja täten kiintiöiden käytölle unionin alueella olisi oikeutus. Tavoite direktiiviehdotuksella on hyvä, naisten ja miesten välinen tasa-arvo. Kuitenkin direktiiviehdotuksen sisältö on paljastanut myös mahdollisia ongelmia. Avoimeksi jää miten käytännössä yhtiöiden tulisi toteuttaa ennalta määrättyihin kriteereihin perustuva pätevyysarviointi ja etusijan antaminen. Lisäksi pätevyysarviointi ja etusija perustuvat Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin Abrahamsson C-407/98 ja Kalanke C-450/93, joiden pätevyysarvioinnin soveltamisala ei ole yhtäläinen käytännön kanssa miten pörssiyhtiöiden hallituksiin valitaan jäsenet. Hallitusten jäsenten valintaa ei voida rinnastaa työhönottotilanteeseen. Lisäksi kysymyksiä herättää direktiiviehdotuksen vaikutus osakkeenomistajien omistusoikeuteen ja eri yhtiömuotojen tasa-arvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

Kuitenkin kaikilta ohjauskeinolla tavoite on sama ja erilaisilla ohjauskeinoilla havaitusti voidaan vaikuttaa tasa-arvoon. Ongelmana näyttäisi olevan, mikä ohjauskeino olisi kaikilta vaikutuksiltaan paras ja tehokkain vaihtoehto huomioiden ympäristönsä. Julkisen hallinnon osalta kiintiösäännös vaikuttaa toimivan hyvin, kuten myös kunnallisten toimielinten osalta. Julkisen vallan käyttäminen osoittaa rajat siihen, että itsesääntely ei voisi toimia julkisessa hallinnossa. Yksityisellä puolella itsesääntelyllä on alan toimijoiden aloitteesta saatu vaikutuksia talouselämän päätöksenteossa, mutta silti kiintiölain mahdollisuus on todellinen Euroopan unionin direktiiviehdotuksen osalta. Vaihtoehtojen paljous naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon vaikuttamisessa, itsessään kuvastaa sitä, että tasa-arvo on moninainen ja mielipiteitä herättävä käsite.

Onko tarpeellista säätää laeilla sukupuoleen perustuvista kiintiöistä pörssiyhtiöiden hallituksissa vai riittäisikö jo voimassa oleva ja toimiva itsesääntely? Jos itsesääntely ei ole tarpeeksi tehokasta ja vaikuttavaa, itsesääntelyä voisi muuttaa ja kehittää toimivammaksi. Tällä hetkellä Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi vaatii molempien sukupuolten edustuksen, mutta ei sukupuolten prosenttimääräistä edustusta. Olemassa olevaa itsesääntelyä käyttämällä ja kehittämällä säästyisi resursseja, sillä nyt on jo ole-

massa toimiva sääntö- ja valvontajärjestelmä. Yhtenä vaihtoehtona talouselämän päätöksenteossa voisi olla yhteissääntelyn kehittäminen toimivan itsesääntelyn pohjalta tai itsesääntelyn kehittäminen entisestään alantoimijoiden aloitteesta. Jos julkinen valta ei ole tyytyväinen itsesääntelyllä saavutettuihin tuloksiin ja kehityksen nopeuteen, voisi julkinen valta hyödyntää yhteissääntelyä. Tällöin julkinen valta esittäisi tavoitteet tilanteen parantamiseksi ja elinkeinoelämä tuottaisi säännöt ja valvontakoneiston tavoitteiden valvomiseksi.³⁰⁴ Näin ei tarvitsisi käyttää resursseja uuteen lainsäädäntöön, vaan kehitettäisiin jo voimassa olevaa järjestelmää.

³⁰⁴ Tala 2012, s.25.