

Främjande av jämställdhet genom positiv särbehandling  
- Könskvoter i bolagsstyrelser

Jenny Ekman

Pro gradu

Valtiosääntöoikeus

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Februari 2019

# Sammandrag

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

EKMAN JENNY: Främjande av jämställdhet genom positiv särbehandling – Könkvoter i bolagsstyrelser

Pro gradu, 74 s.

Valtiosääntöoikeus

Februari 2019

I enlighet med Turun yliopistos kvalitetsgranskning har denna publikations originalitet granskats med Turnitin Originality Check.

---

Avhandlingen behandlar användningen av positiv särbehandling för att öka jämställdheten i bolagsstyrelser, specifikt användningen av kvotering. Avhandlingen behandlar möjligheten att använda kvotering utgående från att bestämmelsen inte skulle tillämpas på icke-publika bolag. Möjligheterna att använda kvotering granskas främst ur ett grundlagsperspektiv, men också med tanke på CEDAW och EU-rätten. Syftet med avhandlingen är att undersöka om det finns hinder för att använda kvotering för att öka jämställdheten i bolagsstyrelser, utgående från hur grundlagen, CEDAW och EU behandlar positiv särbehandling.

För att ge en bättre uppfattning om kvotering lyfter avhandlingen fram det stadgande som finns angående könsfördelningen i kommunala och statliga organ samt Norges reglering angående könsfördelningen i publika och statliga bolag. Också EU-kommissionens direktivförslag angående könsfördelningen i stora börsbolag används för att se hur frågan om positiv särbehandling och kvotering behandlats. Användning av kvotering i bolagsstyrelser behandlas särskilt med tanke på egendomsskydd. För att se huruvida egendomsskyddet skulle utgöra ett hinder mot införandet av kvotering i bolagsstyrelser går avhandlingen igenom de kriterier som ska uppfyllas för att en inskränkning av egendomsskyddet i egenskap av grundrättighet ska vara möjlig. Det vill säga det görs en avvägning mellan olika sidors intressen.

Avhandlingen behandlar ämnet genom att utgå från finsk lagstiftning och förarbeten. För att ge en djupare bild av hur införandet av kvotering skulle kunna behandlas används Norges lagstiftning och förarbeten samt EU-kommissionens arbeten som gjordes i samband med direktivförslaget. En del litteratur har också använts för att ge ett bredare och mer praktiskt perspektiv på bland annat jämställdhet och egendomsskydd.

Avhandlingen visar att positiv särbehandling är tillåten enligt grundlagen 6 §, CEDAW och EU-rätten. Dessa har ändå olika kriterier för användningen av positiv särbehandling, vilka alla måste beaktas inom finsk lagstiftning. Egendomsskyddet utgör inte ett sådant hinder för kvotering att ett införande inte skulle vara möjligt. En viktig orsak till detta är att aktieägarna, vars egendomsskydd det är fråga om, inte kan anses påverkas så direkt av en kvotbestämmelse att de skulle drabbas av stora konsekvenser. Kvotering leder till jämnare könsfördelning inom det område där det används, men påverkar inte nödvändigtvis jämställdheten utanför det specifika användningsområdet. Kvotering kan vara ett medel för att minska den strukturella diskrimineringen, men det behövs flera åtgärder för att eliminera diskrimineringen helt.

Ämnesord: jämställdhet, könkvoter, positiv särbehandling, strukturell diskriminering, bolag, egendomsskydd, grundläggande och mänskliga rättigheter

# Tiivistelmä

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

EKMAN JENNY: Tasa-arvon edistäminen positiivisella erityiskohtelulla – Sukupuolikiintiöt yhtiöiden hallituksissa

Pro gradu, 74 s.

Valtiosääntöoikeus

Helmikuu 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tutkielma käsittelee positiivisen erityiskohtelun käyttämistä, erityisesti kiintiöiden käyttämistä, lisätäkseen tasa-arvoa yhtiöiden hallituksissa. Tutkielma käsittelee mahdollisuutta käyttää kiintiöitä siitä näkökulmasta, ettei säännös koskisi yksityisiä yhtiöitä. Mahdollisuuksia käyttää kiintiöitä tarkastetaan ensisijaisesti perustuslain näkökulmasta, mutta myös CEDAW-sopimuksen ja EU-oikeuden näkökulmista. Tutkielman tarkoitus on tarkastaa, onko olemassa esteitä kiintiöiden käyttämiseen, lisätäkseen yhtiöiden hallitusten tasa-arvoa, lähtökohtana miten perustuslaki, CEDAW ja EU käsittelee positiivista erityiskohtelua.

Antaakseen paremman käsityksen kiintiöistä, tutkimus nostaa esiin säännöksen sukupuolijakaumasta kunnallisissa ja valtiollisissa toimielimissä, sekä Norjan säännöksen sukupuolijakaumasta julkisissa ja valtiollisissa yhtiöissä. Käytetään myös EU-komission direktiiviehdotus sukupuolijakaumasta suurissa pörssiyhtiöissä, nähdäkseen miten kysymystä positiivisesta erityiskohtelusta ja kiintiöistä on käsitelty. Kiintiön käyttämistä yhtiöiden hallituksissa käsitellään erityisesti omaisuudensuojan näkökulmasta. Nähdäkseen, estäisikö omaisuudensuoja kiintiön käyttämistä yhtiöiden hallituksissa, tutkielma käy läpi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Eli punnitaan eri puolten intressejä keskenään.

Tutkielma käsittelee lähtökohtaisesti aihetta suomalaisesta lainsäädännöstä ja esitöistä. Saadakse laajemman kuvan, miten kiintiösäännöksen toteuttamista voisi käsitellä, käytetään Norjan lainsäädäntö ja esitöitä, sekä EU-komission työtä, joka tehtiin direktiiviehdotuksen yhteydessä. Saadakse laajemman ja käytännöllisemmän näkökulman, muun muassa tasa-arvosta ja omaisuudensuojasta, myös kirjallisuutta on käytetty.

Tutkielma osoittaa, että positiivinen erityiskohtelu on sallittu perustuslain 6 §:n, CEDAW-sopimuksen ja EU-oikeuden mukaan. Näissä on silti erilaisia kriteerejä positiivisen erityiskohtelun käyttämiseen, jotka kaikki pitää huomioida suomalaisessa lainsäädännössä. Omaisuudensuoja ei ole sellainen este, ettei kiintiösäännöksen toteuttaminen olisi mahdollista. Tärkeä syy siihen on, ettei kiintiösäännös vaikuttaisi osakkeenomistajiin niin välittömästi, että heille koituisi suuria seuraamuksia. Kiintiöt johtavat tasaisempaan sukupuolijakaumaan aloilla, joissa niitä käytetään, mutta eivät välttämättä vaikuta tasa-arvoon määrätyn käyttöalueen ulkopuolella. Kiintiö voi olla keino rakenteellisen syrjinnän vähentämiseen, mutta tarvitaan enemmän toimenpiteitä syrjinnän eliminoimiseen kokonaan.

Asiasanat: tasa-arvo, sukupuolikiintiöt, positiivinen erityiskohtelu, rakenteellinen syrjintä, yhtiö, omaisuudensuoja, perus- ja ihmisoikeudet

# Innehåll

Källor .....	vi
1 Inledning.....	1
2 Positiv särbehandling enligt grundlagen, CEDAW och EU .....	5
2.1 Grundlagen 6 §.....	5
2.2 Kvot som positiv särbehandling enligt grundlagen .....	10
2.3 CEDAW .....	12
2.4 Kvot som positiv särbehandling enligt CEDAW .....	15
2.5 EU .....	18
2.6 Användning av kvot för att främja jämställdhet i bolagsstyrelser .....	20
3 Finlands kvotbestämmelse för organ som utövar offentlig makt .....	22
3.1 Syfte och tillämpning.....	22
3.2 Statliga och kommunala bolag.....	26
3.3 Effekter av kvotbestämmelsen .....	28
4 Norges kvot för bolagsstyrelser .....	30
4.1 Syfte och tillämpning.....	30
4.2 Effekter av lagändringen.....	35
5 EU-kommissionens förslag till kvot i bolagsstyrelser .....	37
5.1 Bakgrund och förslaget syfte.....	37
5.2 Tillämpning.....	40
5.3 Förslaget behandling .....	43
6 Kvotering med tanke på egendomsskydd .....	45
6.1 Kriterier för att kunna inskränka på grundlagens egendomsskydd.....	45
6.2 Egendomsskydd som utgår från juridiska personer .....	46
6.3 Godtagbar grund .....	49
6.4 Grundrättighetens kärnområde .....	52

6.5	Proportionalitetsprincipen.....	52
6.6	Reglering genom mindre inskränkande åtgärder? .....	54
6.7	Egendomsskydd i samband med behandlingen av Norges kvotbestämmelse .....	57
6.8	Egendomsskydd i samband med behandlingen av EU:s förslag till direktiv.....	59
6.9	Slutsatser angående egendomsskyddet .....	61
7	Är kvot rätt väg att gå? .....	61
7.1	Bolagen påverkas av jämnare könsfördelning .....	61
7.2	Andra frågor att beakta .....	65
8	Avslutning .....	68

# Källor

## Litteratur

*Ahtela, Karoliina*: Tasa-arvolakiin perustuva positiivinen erityiskohtelu erityisesti virkanimityksissä. Työelämän tutkimus 2-3/2004, s. 96-111.

*Anttila, Outi*: Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? Sukupuolisyrjinnän kiellot oikeudellisen pluralismin aikana. Helsinki 2013.

*Bartsch, Beate – Skårerhøgda, Martin*: Kvinner og menn i næringslivet. Samfunnsspeilet 4/2010, s. 7-12.

Corporate Governance -selvitys 2017. <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2017/05/corporate-governance-selvitys-2017.pdf> (10.4.2018)

Corporate Governance -selvitys 2018. <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2018/05/cg-2018.pdf> (5.11.2018)

Finsk kod för bolagsstyrning (Corporate Governance) 2015. Värdepappersmarknadsföreningen rf. <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/04/hallinnointikoodi-2015sve.pdf> (10.4.2018)

*Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. I verket Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent (uppdaterad 23.2.2011).

*Keloharju, Matti – Knüpfer, Samuli – Tåg, Joacim*: What Prevents Female Executives from Reaching the Top? Sweden 2018.

*Keski-Petäjä, Miina – Katainen, Antti*: Naiset ja miehet kuntaomisteisten yhtiöiden ylimmässä johdossa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3957-8> (10.10.2018)

*Koivunen, Tuija*: Sukupuolten tasa-arvo yritysten ylimmän johdon rekrytoinneissa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3724-6> (12.11.2018)

*Kortteinen, Juhani – Makkonen, Timo*: Ihmisoikeudet 2000-luvulla sopimuksia ja asiakirjoja. Helsinki 2002, s. 123–222.

Könsfördelningen i bolagsstyrelser. Regeringskansliet, Justitiedepartementet. Stockholm 2006.

*Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.

*Länsineva, Pekka*: Omaisuuden suoja (PL 15 §). I verket Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent (uppdaterad 23.4.2010).

Naiset ja miehet Suomessa 2016. Tilastokeskus. Helsinki 2016 [http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti\\_namisu\\_201600\\_2016\\_16132\\_net\\_p4.pdf](http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_namisu_201600_2016_16132_net_p4.pdf) (8.10.2018)

*Niskanen, Kirsti – Nyberg, Anita*: Kön och makt i Norden – Del I Landsrapporter. Nordiska ministerrådet. Köpenhamn 2009.

*Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). I verket Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent (uppdaterad 13.1.2010).*

*Parviainen, Mervi: Tasa-arvoa laskimella – Tutkimus tasa-arvolain kiintiösäännöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa. Helsinki 2006.*

*Pikkala, Sari: Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon – Indikaattorihankeen taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2003. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504227210> (11.10.2018)*

*Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.*

*Sjåffjell, Beate: Gender diversity in the boardroom and it's impacts: it the example of Norway a way forward? Deakin Law Review 1/2015, s. 25-51.*

*Smith, Nina: Quota Regulations of Gender Composition on Boards of Directors. Dice Report 2/2014, s. 42-48.*

*Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. I verket Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent (uppdaterad 17.1.2011).*

## **Offentligt tryck**

ApUB 10/1994 rd: Arbetspolitiska utskottets betänkande nr 10 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

CEDAW/C/FIN/CO/6: Draft concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Finland 15.7.2008.

CEDAW/C/FIN/CO/7: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland 10.3.2014.

Council recommendation of 13 December 1984 on the promotion of positive action for women. EGT L 331, 19.12.1984, s. 34–35.

Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 20 november 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder. EUT C 436, 24.11.2016, s. 225-240.

European commission 14.11.2012. Commission staff working document. Annexes to the impact assessment on costs and benefits of improving the gender balance in the boards of companies listed on stock exchanges. (Annexes to the impact assessment 2012)

European commission 14.11.2012. Commission staff working document. Impact assessment on costs and benefits of improving the gender balance in the boards of companies listed on stock exchanges. (Impact assessment 2012)

Europeiska kommissionen 14.11.2012. Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder. (EU-kommissionens förslag 2012)

Europeiska unionens råd 31.5.2017. Lägesrapport 9496/17.

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna. EUT C 303, 14.12.2007, s. 17-35.

General recommendation No. 5: Temporary special measures (1988).

General recommendation No. 8: Implementation of article 8 of the Convention (1988).

General recommendation No. 23: Political and public life (1997).

General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures (2004).

General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2010).

GrUB 25/1994 rd: Grundlagsutskottets betänkande nr 25 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

GrUU 25/1994 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 25/1994 rd.

GrUU 21/1996 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 21/1996 rd.

GrUU 45/1996 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 45/1996 rd.

GrUU 17/1997 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 17/1997 rd.

GrUU 34/2000 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 34/2000 rd.

GrUU 61/2002 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 61/2002 rd.

GrUU 45/2005 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 45/2005 rd.

GrUU 6/2009 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 6/2009 rd.

Ot.prp. nr. 97 (2002–2003): Om lov om endringer i lov 13. Juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. Juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styrer i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.).

PeVL 9/2008 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2008 vp (inte tillgång till svensk version).

RP 309/1993 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

RP 90/1994 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

RP 195/2004 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Rådets rekommendation av den 2 december 1996 om en balanserad fördelning mellan kvinnor och män i beslutsprocessen. EGT L 319, 10.12.1996, s. 11–15.



Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder”. EUT C 133, 9.5.2013, s. 68–76.

Yttrande från Regionkommittén – ”Direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder”. EUT C 218, 30.7.2013, s. 33–41.

## **Rättsfall**

*Rovaniemi hovrätt*

Rovaniemi hovrätt 28.6.2002 R 02/86.

*Högsta förvaltningsdomstolen*

HFD 1994-A-23

HFD 1997:48

HFD 1997:49

HFD 1997:50

HFD 2001:26

HFD 2017:2

*EU-domstolen*

Dom av den 19 mars 2002, Lommers, C-476/99, EU:C:2002:183

Dom av den 30 september 2004, Briheche, C-319/03, EU:C:2004:574

*EFTA-domstolen*

Judgment of the court 24 January 2003, case E-1/02

## **Jämställdhetsombudsmannens utlåtanden**

Jämställdhetsombudsmannens utlåtande 3.11.1998. Dnr 25/59/98.

Jämställdhetsombudsmannens utlåtande 1.10.2001. Dnr 1/58/01.

Jämställdhetsombudsmannens utlåtande 15.8.2018. Dnr TAS/331/2018.

## Övriga källor

Statistisk sentralbyrå, styre og leijing i aksjeselskap. <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/styre> (17.10.2018)

Syd-Österbotten 14.1.1997, s. 10: Grupp 13 redo utnyttja könskvoten som påtryckning vid samtliga val.

Syd-Österbotten 30.1.1997, s. 8: Stadsstyrelse, nämnder och övriga organ i Kristinestad.

Syd-Österbotten 19.4.2018, s. 2: Föreslog för få män till grupp för jämställdhet.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, sukupuolten tasa-arvo. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/paatoksenteke/politiikka/valtioneuvosto> (8.10.2018)

Tilastokeskus, koulutus. <https://www.stat.fi/tup/tasaarvo/koulutus> (21.1.2019)

# 1 Inledning

Kvinnornas andel i bolagsstyrelserna är fortfarande lägre än männens. År 2018 var kvinnornas andel i styrelser för börsbolag 29 procent. I de stora börsbolagen (large cap) var kvinnornas andel 34 procent, i de medelstora börsbolagen (mid cap) 29 procent och i de små börsbolagen (small cap) 26 procent.<sup>1</sup> När det gäller bolag där staten har ägarandelar utgjorde kvinnorna 38,4 procent av styrelsemedlemmarna år 2015. I de bolag som har staten som enda ägare utgjorde kvinnornas andel 44,8 procent. Bolag där staten innehar aktiemajoritet har jämnare könsfördelning än bolag där staten inte är majoritetsägare. Till exempel hade de börsnoterade bolag där staten är minoritetsägare år 2015 en kvinnoandel på 26,6 procent i styrelserna, medan börsnoterade bolag där staten är majoritetsägare hade en kvinnoandel på 40,9 procent.<sup>2</sup> Bolag där staten innehar alla eller största delen av aktierna har alltså den jämnaste könsfördelningen. I de 150 största icke-noterade bolagen med minst 10 anställda var kvinnornas andel i styrelserna 19,4 procent år 2015.<sup>3</sup> Börsbolagen har alltså också jämnare könsfördelningar i styrelserna än icke-noterade bolag.

Speciellt med tanke på att fler kvinnor än män har utbildning på högskolenivå,<sup>4</sup> och att kvinnorna utgör en stor del av arbetsmarknaden, är könsfördelningen i bolagsstyrelserna skev. En jämn könsfördelning i bolagsstyrelser skulle vara viktig ur flera synvinklar. Till exempel skulle det kunna öka möjligheterna för kvinnor att nå andra högre poster inom näringslivet. Fler kvinnor skulle också motiveras att söka sig till sådana poster då det inte längre ses som en ovanlig förekomst. Bolagen skulle bättre utnyttja personresurserna än tidigare, då de inte längre begränsar sig till att främst se till männen som potentiella innehavare av ledande poster. Främsta orsaken för en jämn könsfördelning torde ändå vara att personer, oberoende av kön, ska ha samma möjligheter. Som det ser ut nu så har kvinnor inte samma möjligheter som män att nå ledningsposter, bland annat på grund av stereotypiska uppfattningar om könsroller och rekrytering inom små kretsar. Bolag har trots allt en viktig roll i samhället, som arbetsgivare, skattebetalare och produkt- och tjänstutvecklare, och alla personer med kompetensen som krävs ska ha samma möjligheter att kunna nå sådana poster som ger möjlighet att påverka och styra bolagen, samt överlag kunna klättra i karriären på samma villkor. Att kvinnor inte har samma möjligheter som män att uppnå ledande poster inom bolagsledningen kan bero på flera olika orsaker, men en stor orsak är den strukturella diskriminering som kvinnor utsätts för. Den här

---

<sup>1</sup> Corporate Governance -selvitys 2018, s. 18.

<sup>2</sup> Naiset ja miehet Suomessa 2016, s. 116.

<sup>3</sup> Naiset ja miehet Suomessa 2016, s. 117.

<sup>4</sup> Till exempel Naiset ja miehet Suomessa 2016, s. 23, 24, 25, 34.

avhandlingen är skriven främst med fokus på just strukturell diskriminering som grund för kvinnornas låga andel i styrelserna och hur detta kan avhjälpas.

För att uppnå en jämnare könsfördelning både i bolagsstyrelserna och inom andra områden kan olika medel användas. I Finland används med tanke på könsfördelningen i bolagsstyrelserna för tillfället främst finsk kod för bolagsstyrning, som ett sätt att få bolagen att sträva efter en jämnare könsrepresentation. Finsk kod för bolagsstyrning är rekommendationer som gäller börsnoterade bolag, börsbolagen ska årligen rapportera om hur rekommendationerna har följts.<sup>5</sup> Rekommendation åtta i finsk kod för bolagsstyrning stadgar att båda könen ska vara representerade i styrelsen. Rekommendation nio stadgar bland annat att bolagen ska redogöra för sina målsättningar angående båda könen representation i styrelsen samt hur målsättningen ska uppnås.<sup>6</sup> Ett strängare medel för att uppnå jämnare könsfördelning i bolagsstyrelser är kvotbestämmelser. I Norge ska alla statligt ägda och alla publika bolags styrelser ha en sådan sammansättning att det underrepresenterade könet är representerat till minst 40 procent. Kvotbestämmelser för bolagsstyrelser har införts också i andra länder i olika slags format, till exempel i Frankrike, men i avhandlingen ligger fokus på Norge. Också EU har diskuterat kvoter för bolagsstyrelser och EU-kommissionen har gett ett förslag till direktiv om saken. Kvotbestämmelser är inte heller okänt i Finland eftersom att statliga och kommunala organ redan i årtionden varit tvungna att ha en sammansättning så att båda könen är representerade till minst 40 procent.

Den här avhandlingen behandlar användning av positiv särbehandling för att uppnå jämställdhet i bolagsstyrelser, och specifikt användningen av kvotbestämmelser. Huvudfrågan är om det är möjligt att införa en kvotbestämmelse för bolagsstyrelser i Finland. Är det möjligt med tanke på Finlands grundlag (grundlagen, 731/1999) 6 § och 15 § och hur förhåller sig CEDAW och EU till saken? Uppnås önskat resultat genom kvotering och vad finns det för påföljder av att införa en kvotbestämmelse?

Avhandlingen är uppbyggd så att först undersöks om grundlagen 6 §, som stadgar om jämlikhet och jämställdhet, passar ihop med kvotbestämmelser. Avhandlingen behandlar sedan kvoter i förhållande till konventionen för eliminering av all slags diskriminering av kvinnor (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW), som har varit en betydande grund för Finlands jämställdhetslagstiftning, samt i förhållande till EU-rätten. Avhandlingen redogör för Finlands kvotbestämmelse för statliga och kommunala organ, främst

---

<sup>5</sup> Finsk kod för bolagsstyrning 2015, s. 51.

<sup>6</sup> Finsk kod för bolagsstyrning 2015, s. 25.

för att ge en överblick av hur införandet av den kvotbestämmelsen motiverats och hur den tillämpas samt vilka effekter införandet av bestämmelsen fick. Norges bestämmelser angående könsfördelningen i bolagsstyrelser går igenom som exempel på kvotbestämmelser för bolagsstyrelser. Norges bestämmelser angående könsfördelningen har varit i kraft i över 10 år och är därför bra att använda vid analys av kvotbestämmelsens resultat. EU-kommissionens förslag till direktiv om kvotering i börsbolag behandlas i ett skilt kapitel. Norges kvotbestämmelse och EU-kommissionens förslag ger en bra bild av hur införandet av kvotbestämmelser skulle kunna komma att behandlas i Finland. Slutligen diskuteras om införandet av kvoter i bolagsstyrelser är emot grundlagens egendomsskydd och om kvotering är rätt väg att gå med tanke på hur det påverkar bolagen och andra vanligt förekommande frågor. Egendomsskyddet behandlas genom att se på hur frågan behandlats i samband med införandet av kvotbestämmelsen i Norge och i samband med EU-kommissionens förslag, samt om en kvotbestämmelse uppfyller kriterierna som krävs för att egendomsskyddet som grundrättighet ska kunna inskränkas. Argument för och emot kvotering analyseras med beaktande av effekterna av Finlands kvotbestämmelse för offentliga organ och Norges kvotbestämmelse för bolagsstyrelser.

För att se om det är möjligt att införa en kvotbestämmelse jämför jag med hur kvoten för offentliga organ och Norges kvot fungerar och vilka effekter de fått, samt hur avvägningen mellan främjande av jämställdhet och motargumenten gjordes i Norges förarbeten. Jag analyserar kvotbestämmelsers förhållande till egendomsskydd genom att jämföra med Norges kvotbestämmelse och EU-kommissionens direktivförslag samt genom att göra en avvägning mellan inskränkningen av grundlagens egendomsskydd och kvotbestämmelsen. För att få en uppfattning om hur positiv särbehandling behandlas och definieras jämför jag grundlagen med CEDAW och EU-rätten.

Avhandlingen är skriven med utgångspunkten att kvotbestämmelser endast gäller statliga och publika eller börsnoterade bolag. Olika länder har reglerat vilka bolag som ska tillämpa kvotbestämmelserna på olika sätt, men åtminstone icke-publika och icke-statligt ägda bolag faller i allmänhet inte innanför tillämpningsområdet. Skillnaden mellan olika tillämpningsområden ligger snarast i om kvotbestämmelsen tillämpas på alla publika bolag, endast börsnoterade bolag eller endast till exempel stora börsbolag. Gemensamt för dessa är i alla fall att det är sådana bolag som normalt sett är större och har mera synlighet än icke-statliga, icke-publika bolag. Exakt vilka bolag som skulle kunna komma att tillämpa en eventuell kvotbestämmelse i Finland utreds inte närmare i avhandlingen, eftersom det inte är relevant så länge som de icke-publika och icke-statliga bolagen hålls utanför tillämpningen. Inte heller

reflekterar jag närmare över hur en eventuell kvotbestämmelse skulle utformas i detalj, utan fokus ligger på om det är möjligt att införa en kvotbestämmelse liknande till exempel Norges med tanke på grundlagen.

Förhållandet mellan en kvotbestämmelse och grundlagens 6 § och 15 § kommer som sagt att behandlas. Däremot undersöks inte närmare om en kvotbestämmelse skulle vara i strid med någon annan grundlagsrättighet. Till exempel behandlade EU-kommissionen i sitt direktivförslag kvotbestämmelsen i förhållande till flera andra rättigheter förutom egendomsskyddet. Dessa går kort igenom i samband med direktivförslaget, men någon närmare analys av dem eller om motsvarande rättigheter i Finlands grundlag skulle kunna utgöra hinder för en kvotbestämmelse görs inte. Fokus bland grundrättigheterna är på 6 § och 15 § för att dessa enligt mig är de mest relevanta rättigheterna i diskussionen om kvotbestämmelser eftersom de har ett starkt samband med kvotering.

Avhandlingen är skriven utgående från att könsgrupperna består av kvinnor och män, även fast också andra könsidentiteter förekommer i samhället och att ett syfte med lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen, 609/1986) också är att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet enligt lagens 1 §. Avhandlingen är skriven angående främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män, det vill säga främjande av jämställdhet för andra könsminoriteter är utanför ämnets avgränsning. Orsaken till detta är bland annat att diskussionen om kvotbestämmelser handlar just om främjande av kvinnors jämställdhet och diskriminering av kvinnor i förhållande till män. En annan orsak är att kvinnor i sammanhanget inte är en minoritet, medan övriga könsidentiteter, liksom andra diskrimineringsgrunder, utgör minoritetsgrupper. I sammanhanget kan ändå nämnas att när det gäller uppfyllandet av kvotbestämmelsen för kommunala och statliga organ så är det en persons juridiskt fastställda kön som beaktas enligt jämställdhetsombudsmannens utlåtande,<sup>7</sup> därför borde personer som hör till en könsminoritet inte orsaka problem angående hur könskvoter tillämpas i praktiken.

För att visa vilken påverkan de olika bestämmelserna angående könssammansättningen i bolagsstyrelser haft används en del statistik. Statistiken är främst tagen från statistikcentralen och centralhandelskammaren. Det har dock inte alltid varit möjligt att hitta tillräcklig statistik för alla år, vilket gör att statistiken som jämförs i en del fall kommer från olika år, men vid så nära tidpunkt som möjligt för att den ändå ska vara jämförbar. I övrigt består källorna till stor del av förarbeten till både Finlands och Norges lagstiftning samt EU-kommissionens direktivförslag. Litteratur och utredningar angående jämställdhet och positiv särbehandling har

---

<sup>7</sup> Jämställdhetsombudsmannens utlåtande 15.8.2018 Dnr TAS/331/2018.

också använts. Källornas publiceringstidpunkter sträcker sig över en ganska lång tid, för trots att utvecklingen varit snabbare inom jämställdheten de senaste åren, så har problematiken och diskussionen angående främjande av jämställdhet varit den samma under lång tid. Finlands kvotbestämmelse för offentliga organ infördes år 1995 och Norges kvotbestämmelse trädde slutgiltigt i kraft år 2006, vilket innebär att diskussionen angående kvoter varit aktuell speciellt vid dessa tidpunkter. En del av forskningen som används angående kvinnors ställning kommer från Sverige och Norge, men med tanke på Finlands kulturella och juridiska likhet med dessa länder används forskningen också för att belysa skillnader mellan könsgrupperna i Finland.

Norges kvotbestämmelse gäller för alla statligt helägda bolag och för alla publika bolag. Bestämmelsen gäller för publika bolag oberoende av om de är börsnoterade eller inte. Bolag som inte är publika och inte ägs av staten lämnar utanför tillämpningsområdet. För att det ska vara så tydligt som möjligt vilken typ av bolag det är fråga om använder jag begreppen statligt ägda, icke-statligt ägda samt publika och icke-publika bolag. För att skilja på börsbolag så använder jag begreppen börsnoterade och icke-noterade bolag. Uttrycket privata bolag kan i en del sammanhang skapa förvirring och används därför inte i avhandlingen. Till exempel eftersom publika bolag kan vara i privat ägo, med betydelsen att de inte är statliga, samtidigt som begreppet privata bolag också kan användas just för att hänvisa till icke-publika bolag. Begreppet privata bolag har i litteraturen använts i olika betydelser och speciellt med tanke på att det också förekommer utländska källor med andra begrepp, så görs åtskillnaden med begreppen ovan för att säkerställa att det inte sker missförstånd angående vilken typ av bolag som menas i sammanhanget.

## 2 Positiv särbehandling enligt grundlagen, CEDAW och EU

### 2.1 Grundlagen 6 §

Grundlagens 6 § behandlar jämlikhet och jämställdhet. I 6 § 1 och 2 mom. stadgas:

Alla är lika inför lagen.

Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Första momentet, jämlikhetsklausulen, innebär att godtycke är förbjudet samt att likadana fall ska behandlas likadant.<sup>8</sup> Stadgandet innehåller tanken på både formell jämlikhet och faktisk jämställdhet. Formell jämlikhet innebär att likadana fall ska behandlas likadant. Vid formell jämlikhet beaktas inte att det finns olikheter mellan människor som påverkar deras ställning i samhället, utan alla ska anses vara likadana med samma möjligheter,<sup>9</sup> trots att olika grupper i praktiken inte alltid har samma möjligheter. Personer från olika grupper kan också i vissa fall ha samma möjligheter medan de i andra fall inte har det. När fall kan anses vara likadana bedöms i enskilda fall. Faktisk jämställdhet innebär att man beaktar skillnaderna som finns mellan människor.<sup>10</sup> Skillnader mellan grupper gör att dessa i praktiken inte har samma möjligheter eftersom att de påverkas av samhällets normer. Genom att beakta dessa skillnader som innebär att människor från olika grupper har olika förutsättningar uppnår man faktisk jämställdhet.<sup>11</sup>

I förarbetet till förnyandet av grundrättigheterna sägs att alla personer inte alltid ska behandlas likadant, om de förhållanden som inverkar på ärendet inte är likadana. För ett visst godtagbart samhällligt intresse kan lagstiftningen behandla människor olika för att uppnå faktisk jämställdhet, det vill säga positiv särbehandling är tillåten.<sup>12</sup> Positiv särbehandling innebär användning av tillfälliga specialåtgärder för att främja faktisk jämställdhet. Åtgärderna uppfyller i teorin de utsatta kriterierna för diskriminering, eftersom åtgärderna försätter grupper i olika ställning, men används för att främja jämlikhet eller jämställdhet och är därmed inte diskriminering. Åtgärderna som används för att främja jämställdheten ska vara tillfälliga och upphöra när målet med dem har uppnåtts, det vill säga positiv särbehandling kan inte användas för att upprätthålla ojämlikhet. Positiv särbehandling kan till exempel vara att ge en grupp fördelar som underlättar för dem att kunna verka på samma sätt som andra grupper, till exempel att en arbetsplats ger kvinnor rätt till subventionerad dagvård för sina barn för att främja kvinnornas karriärmöjligheter.<sup>13</sup> För att kunna använda positiv särbehandling måste åtgärderna uppfylla en del krav. Förutom att åtgärderna ska vara tillfälliga, måste åtgärderna enligt jämställdhetslagen 9 § 4 punkten grunda sig på en plan, och enligt grundlagen 6 § 2 mom. ska det finnas ett godtagbart skäl för åtgärderna. Dessutom måste den grupp som hjälps genom åtgärderna vara underrepresenterad, och när företräde ges till en representant för den

---

<sup>8</sup> RP 309/1993 rd, s. 46.

<sup>9</sup> Anttila 2013, s. 47.

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Parviainen 2006, s. 59.

<sup>12</sup> RP 309/1993 rd, s. 46.

<sup>13</sup> Lommers C-476/99.



underrepresenterade gruppen, vid till exempel anställning, måste denna vara lika meriterad som representanter från den andra gruppen. Förfarandet får inte vara automatiskt och ovillkorligt och åtgärderna måste uppfylla proportionalitetsprincipen.<sup>14</sup>

De grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen förnyades år 1995. Syftet med förnyandet var både att trygga den traditionella rättsliga jämlikheten och att förverkliga faktisk jämställdhet i samhället.<sup>15</sup> Enligt *Anttila* går det att dra slutsatsen att jämlikhetsklausulen hänvisar både till formell jämlikhet och faktisk jämställdhet, samt att positiv särbehandling ses som en del av främjandet av den faktiska jämställdheten, istället för att ses som ett undantag till likställighetsprincipen.<sup>16</sup> Enligt *Ojanen* och *Scheinin* innebär jämlikhetsklausulen i samband med grundlagens 22 § att offentliga makten inte endast är skyldig att låta bli att kränka jämlikhetsprincipen, utan den innebär också att offentliga makten genom lagstiftning och andra åtgärder aktivt ska främja jämlikhet i samhället.<sup>17</sup> Den allmänna jämlikhetsklausulen kan ses som paragrafens grundläggande princip, och de övriga momenten preciserar stadgandet.<sup>18</sup>

Grundlagen 6 § 2 mom. stadgar om diskrimineringsförbud; ingen får särbehandlas på grund av någon egenskap, utan godtagbart skäl. Det är till exempel förbjudet att erbjuda endast en viss grupp tjänster, om det inte kan anses berättigat på någon godtagbar grund i en viss situation.<sup>19</sup> Diskrimineringsförbudet gäller förutom direkt diskriminering, som i exemplet, också indirekt diskriminering; det är förbjudet att favorisera eller ge en bättre ställning åt en viss person eller grupp, om det innebär att andra grupper faktiskt diskrimineras av förfarandet.<sup>20</sup> Indirekt diskriminering innebär alltså att något som verkar vara neutralt för alla i praktiken har en diskriminerande effekt på en viss grupp eftersom ojämlikheter mellan grupperna inte beaktas. Indirekt diskriminering kan förvärpa existerande ojämlikheter som en följd av att historisk och strukturell diskriminering inte bekänns.<sup>21</sup> Vid frågan av om indirekt diskriminering föreligger, ska bedömningen om åtskillnad göras med beaktande av de faktiska följderna av ett förfarande.<sup>22</sup>

---

<sup>14</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 6 och *Anttila* 2013, s. 275.

<sup>15</sup> RP 309/1993 rd, s. 18.

<sup>16</sup> *Anttila* 2013, s. 118.

<sup>17</sup> *Ojanen - Scheinin*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö >Yleinen yhdenvertaisuussäännös >Yhdenvertaisuuden edistäminen.

<sup>18</sup> RP 309/1993 rd, s. 18.

<sup>19</sup> RP 309/1993 rd, s. 47.

<sup>20</sup> RP 309/1993 rd, s. 47-48.

<sup>21</sup> General recommendation No. 28 (2012), punkt 16.

<sup>22</sup> RP 309/1993 rd, s. 47.

Som det framkommer i momentet är det inte fråga om förbjuden diskriminering ifall det finns godtagbara skäl för särbehandlingen. När godtagbara skäl kan anses föreligga finns det ingen klar gränsdragning för.<sup>23</sup> Regeringspropositionen för förnyandet av grundrättigheterna konstaterar att kraven på en motivering för åtskillnad av personer är höga, särskilt gällande de grunder som finns uppräknade i momentet. Propositionen lyfter dock fram att stadgandet inte utgör hinder för nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten för till exempel kvinnor.<sup>24</sup> Det vill säga faktisk jämställdhet är ett sådant godtagbart skäl som gör att åtskillnaden mellan grupper inte kan anses vara diskriminering.

Grundlagen 6 § 4 mom. lyder:

Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

Paragrafens sista moment gäller främjande av jämställdhet. Momentet beskrivs som ett särskilt stadgande om jämställdheten mellan könen.<sup>25</sup> Stadgandet sattes till i grundlagen som en del av förpliktelserna enligt CEDAW och preciserar det övergripande kravet i grundlagens 22 § på att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Momentet påtvingar lagstiftaren att se till att jämställdheten främjas i samhällelig verksamhet och i arbetslivet. Lagstiftaren har en allmän plikt att utveckla lagstiftningen med tanke på jämställdheten mellan könen,<sup>26</sup> momentet innehåller alltså en positiv handlingsförpliktelse för lagstiftaren.<sup>27</sup> Vilka medel som kan användas för att främja jämställdheten är upp till lagstiftaren, men eftersom momentet är en uppmaning till lagstiftaren att främja jämställdheten är lagstiftaren skyldig att se till att åtgärderna som tas är effektiva med tanke på resultatet.<sup>28</sup> Enligt *Ahtela* innehåller lagstiftarens plikt att främja jämställdhet också positiva specialåtgärder<sup>29</sup> och enligt *Ojanen* och *Scheinin* innebär grundlagens 6 § 4 mom. och 22 § också att användandet av positiv särbehandling i vissa situationer kan vara offentliga maktens skyldighet.<sup>30</sup>

---

<sup>23</sup> *Anttila* 2013, s. 126.

<sup>24</sup> RP 309/1993 rd, s. 48.

<sup>25</sup> RP 309/1993 rd, s. 46.

<sup>26</sup> RP 309/1993 rd, s. 49.

<sup>27</sup> GrUB 25/1994 rd, s. 6.

<sup>28</sup> *Ojanen – Scheinin*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §) >Sukupuolten tasa-arvo >Keinot tasa-arvon edistämiseksi.

<sup>29</sup> *Ahtela* 2004, s. 98.

<sup>30</sup> *Ojanen – Scheinin*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §) >Syrjinnän kieltö (2 momentti) >Positiivinen erityiskohtelu >Suosinta ja erityiskohtelu.

Att just arbetslivet och samhällelig verksamhet omnämns särskilt i momentet visar att jämställdheten inom dessa områden är av central betydelse. Regeringspropositionen för förnyandet av grundrättigheterna understryker dock att främjandet av jämställdhet också är viktigt inom andra områden, och att de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet förutsätter att jämställdheten främjas också inom andra områden.<sup>31</sup> När det gäller samhällelig verksamhet menas bland annat tryggande av båda könen lika rätt att delta i och påverka samhällliga beslut.<sup>32</sup> Detta är enligt *Ojanen* och *Scheinin* konkretiserat bland annat i kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen 4 a § 1 mom., som stadgar att i organ som utövar offentlig makt ska båda könen vara representerade till minst 40 procent.<sup>33</sup> Gällande arbetslivet hänvisas till jämlikt bemötande i arbetet och vid anställning, speciellt med tanke på lön.<sup>34</sup>

Som exempel på hur 6 § 4 mom. har använts, kan tas några fall då momentet använts för att motivera förändringar i jämställdhetslagen. Till exempel hänvisades till momentet i samband med ändringen av jämställdhetslagens 4 § angående myndigheternas skyldighet att främja jämställdhet.<sup>35</sup> Till 4 § lades bland annat till att myndigheterna är skyldiga att ”skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet”. Detta innebär att främjandet av jämställdhet ska införlivas i förvaltningsrutiner så att förutsättningarna att främja jämställdhet tryggas i alla moment i verksamheten.<sup>36</sup> Ändringarna motiverades med att de stärker och konkretiserar myndigheternas plikt att främja jämställdheten, såsom grundlagen 6 § 4 mom. förutsätter, genom att metoderna för främjandet av jämställdheten preciseras.<sup>37</sup> Också ändringarna i jämställdhetslagen 6 a §, som ålägger arbetsgivare att göra upp en jämställdhetsplan, motiverades med grundlagen 6 § 4 mom. Ändringarna preciserade 6 a § bland annat så att det i jämställdhetsplanen speciellt ska beaktas sådana åtgärder för främjande av jämställdhet som gäller lön och andra anställningsvillkor, vilket är ett direkt resultat av grundlagen 6 § 4 mom. lydelse.<sup>38</sup>

---

<sup>31</sup> RP 309/1993 rd, s. 49.

<sup>32</sup> RP 309/1993 rd, s. 49.

<sup>33</sup> *Ojanen – Scheinin*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §) >Sukupuolten tasa-arvo >Yhteiskunnallinen toiminta.

<sup>34</sup> RP 309/1993 rd, s. 49.

<sup>35</sup> RP 195/2004 rd, s. 21.

<sup>36</sup> RP 195/2004 rd, s. 22.

<sup>37</sup> RP 195/2004 rd, s. 21.

<sup>38</sup> RP 195/2004 rd, s. 25.

## 2.2 Kvot som positiv särbehandling enligt grundlagen

Det finns olika synsätt när det gäller det allmännas skyldighet att uppfylla grundrättigheterna. Det snäva synsättet innebär att endast staten är skyldig att beakta rättigheterna, och endast genom att inte kränka dem, det vill säga staten behöver inte aktivt uppfylla dem. Det breda synsättet innebär att staten och andra organ som utövar offentlig makt har en skyldighet att aktivt skydda och främja grundrättigheterna. Dessutom omfattas också enskilda av skyldigheten. Enligt det breda synsättet är det inte tillräckligt för staten att skydda jämställdheten, utan staten ska garantera den faktiska jämställdheten.<sup>39</sup>

I och med förnyandet av grundrättigheterna närmade sig Finland det bredare synsättet från att tidigare ha använt det snävare. Detta framkommer i och med det allmänna stadgandet i grundlagen 22 §,<sup>40</sup> det vill säga att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, samt i enskilda paragrafer där den offentliga makten är skyldig att aktivt handla för att trygga enskildas rättigheter, såsom att främja jämställdheten enligt 6 § 4 mom. Grundlagens 22 § förpliktar det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses i all dess verksamhet, såsom lagstiftningen, förvaltningen och lagskipningen. Det är inte tillräckligt att den offentliga makten avhåller sig från att kränka fri- och rättigheterna, utan det faktiska förverkligandet kräver ofta aktiva åtgärder. Aktivt handlande kommer i fråga bland annat för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av fri- och rättigheterna. Stadgandet understryker strävandet efter att faktiskt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna vid sidan av det formella skyddandet av dem.<sup>41</sup> Det allmännas plikt att trygga förverkligandet av fri- och rättigheterna gäller också förverkligandet i förhållanden mellan privatpersoner. Främst lagstiftaren har denna skyldighet att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna så att de också sträcker sig till förhållandet mellan privatpersoner.<sup>42</sup> Som privatpersoner räknas också bolag.<sup>43</sup> Regeringspropositionen till förnyandet av grundrättigheterna nämner uttryckligen upprätthållandet av lagstiftning om jämställdhet som exempel på uppfyllandet av plikten att trygga förverkligandet av fri- och rättigheterna.<sup>44</sup> Det är värt att notera att stadgandet också gäller de mänskliga rättigheterna som hänvisas från olika konventioner. Det vill säga aktiva åtgärder för att faktiskt förverkliga rättigheterna kommer också i fråga gällande konventioner, såsom CEDAW.

---

<sup>39</sup> *Karapuu*, Perusoikeudet >Yleinen osa >Perusoikeuksien käsite ja luokittelu >Perusoikeuksien yleinen oikeudellinen merkitys >Suppea ja laaja perusoikeusnäkemys.

<sup>40</sup> Tidigare grundlagen 16 a § 1 mom.

<sup>41</sup> RP 309/1993 rd, s. 79.

<sup>42</sup> RP 309/1993 rd, s. 79–80.

<sup>43</sup> Till exempel GrUU 45/2005 rd, s. 2.

<sup>44</sup> RP 309/1993 rd, s. 80.

Enligt *Ojanen* och *Scheinin* har, som ovan konstaterats, den offentliga makten i vissa situationer en skyldighet att använda positiv särbehandling. Eftersom det allmänna är skyldigt att främja jämställdheten i samhällelig verksamhet och i arbetslivet enligt 6 § 4 mom., och grundlagens 22 § också innebär en skyldighet att i vissa situationer ta till aktiva åtgärder för att tillgodose de grundläggande rättigheterna, kan man dra slutsatsen att åtminstone gällande samhällelig verksamhet och arbetslivet är den offentliga makten skyldig att ta till olika medel för att aktivt främja jämställdheten, däribland också positiv särbehandling. Dock finns det inte något hinder enligt grundlagen för att använda positiv särbehandling också inom andra områden, även fast den offentliga makten inte kan anses ha en lika uttrycklig skyldighet inom andra områden. Eftersom offentliga makten också är skyldig att aktivt tillgodose de mänskliga rättigheterna går det att dra slutsatsen att också främjandet av jämställdheten enligt CEDAW kräver aktiva åtgärder. I konventionen finns det inte någon bestämmelse om specifikt könsfördelningen i bolagsstyrelser, men däremot poängterar konventionen och rekommendationerna att stater är skyldiga att ta till positiva åtgärder för att uppnå faktisk jämställdhet.<sup>45</sup> Även fast styrelseuppdrag inte direkt kan anses höra till arbetslivet, skulle grundlagen 6 § 4 mom. kunna användas för att motivera åtgärder, såsom kvotbestämmelser, för att främja jämställdheten i bolagsstyrelser. Momentet är som sagt inte begränsat till arbetslivet och samhällelig verksamhet och regeringspropositionen understryker att det är viktigt att jämställdheten främjas också inom andra områden.<sup>46</sup>

Att en viss grupp får ”fördelar” genom positiv särbehandling är inte diskriminering av andra personer eller grupper som inte hör till den grupp som ges fördelar. Positiv särbehandling är inte ett undantag till jämlikhetsklausulen, utan ett sätt att främja faktisk jämställdhet.<sup>47</sup> Dessutom framkommer det ur lagtexten att det inte är fråga om diskriminering ifall det finns godtagbara skäl för särbehandlingen. Som redan konstaterats är främjande av faktisk jämställdhet ett sådant godtagbart skäl.<sup>48</sup> Kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor (Committee on the Elimination of Discrimination against women, nedan CEDAW-kommittén) konstaterar i rekommendation 25 att åtgärder som antagits som positiv särbehandling enligt artikel 4 punkt 1 i CEDAW inte ska ses som undantag till diskrimineringsförbudet, utan ska ses som en del av en nödvändig strategi som konventionsstaterna använder för att uppnå faktisk jämställdhet. CEDAW-kommittén anser att stater som antar åtgärder enligt artikel 4 punkt 1 inte diskriminerar män.<sup>49</sup> Användningen av

---

<sup>45</sup> Till exempel General recommendation No. 25 (2004), punkt 24.

<sup>46</sup> RP 309/1993 rd, s. 49.

<sup>47</sup> *Anttila* 2013, s. 118

<sup>48</sup> RP 309/1993 rd, s. 48.

<sup>49</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 18.

kvot som medel för positiv särbehandling betyder alltså inte att män blir diskriminerade i situationer där kvoter används, så länge som kriterierna för användningen av positiv särbehandling uppfylls och kvoterna inte till exempel ger automatiskt och ovillkorligt företräde åt kvinnor. Främjande av faktisk jämställdhet genom positiv särbehandling, såsom kvot, är ett sätt att förhindra och förebygga diskriminering för utsatta grupper, snarare än att ge regelrätta fördelar åt den utsatta gruppen.

Som det ser ut för tillfället, sett ur ett övergripande perspektiv, har kvinnor högre utbildning än män,<sup>50</sup> och de kvinnor som besitter högre poster inom näringslivet är mer kompetenta än de män som besitter poster på samma nivå.<sup>51</sup> Trots detta är kvinnornas andel i näringslivets ledning mycket lägre än männens. En orsak till detta kan vara strukturell diskriminering av kvinnor. Kvinnor väljs inte på grund av stereotypa uppfattningar om könsroller eller så sker rekryteringen i små kretsar där det överhuvudtaget inte finns kvinnor som skulle vara kompetenta för uppdragen. Det har också visats att män ofta rekryterar andra män som påminner om dem själva.<sup>52</sup> Användning av kvoter är ett sätt att rätta till den snedvridning som förekommer inom näringslivet idag och hindra diskriminering av kvinnor. Dock är kvoter könsneutrala så att också männen skyddas i situationer då de är underrepresenterade. Detta har i någon mån förekommit inom organ som utövar offentlig makt, även om det allmänt taget är kvinnor som skyddas genom bestämmelsen.

### 2.3 CEDAW

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor trädde i kraft år 1981, för Finlands del år 1986.<sup>53</sup> Konventionen har till stor del varit grund för stiftandet av jämställdhetslagen och också påverkat mycket av dess innehåll, till exempel motsvarar definitionen av positiv särbehandling i jämställdhetslagen 9 § 4 punkten långt definitionen i CEDAW. Konventionen definierar diskriminering både som direkt och indirekt diskriminering.<sup>54</sup> CEDAW fokuserar endast på diskriminering av kvinnor och kvinnors rätt till jämställdhet, till skillnad från till exempel Finlands jämställdhetslag som förbjuder

---

<sup>50</sup> Till exempel år 2017 fanns det fler kvinnor än män med lägre och högre examen. Tilastokeskus, koulutus.

<sup>51</sup> *Keloharju – Knüfser – Tåg* 2018, s. 6.

<sup>52</sup> *Koivunen* 2015, s. 19.

<sup>53</sup> Laki kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (67/1986).

<sup>54</sup> *Parviainen* 2006, s. 88.

diskriminering på grund av kön för både män och kvinnor. En orsak till detta är att kvinnor historiskt sett har diskriminerats och idag fortfarande diskrimineras på grund av sitt kön.<sup>55</sup>

Syftet med CEDAW är att eliminera all slags diskriminering av kvinnor, också indirekt och strukturell diskriminering. Artikel 1 definierar diskriminering som all särbehandling, uteslutning eller restriktion på grund av kön som har som syfte eller leder till att försvaga kvinnors ställning. Strukturell diskriminering innebär att förfaranden i något sammanhang, eller i samhället överlag, är uppbyggda så att de leder till faktisk diskriminering av en grupp. Sådana förfaranden är ofta inte menade att diskriminera någon, men till exempel tjänster som ges av samhället kan vara ordnade så att någon grupps ställning i praktiken försvagas i jämförelse med andra grupper.<sup>56</sup> CEDAW behandlar strukturell diskriminering till exempel i artikel 5 a, som lyder:

States Parties shall take all appropriate measures: To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women

Det vill säga konventionsstaterna är skyldiga att ta till åtgärder för att eliminera förfaranden som baserar sig på tankar om den ena könsgruppens överlägsenhet eller på stereotypa roller för män och kvinnor. Strukturell diskriminering kan förekomma mellan individer, inom lagstiftning och som samhällsliga strukturer,<sup>57</sup> det vill säga diskrimineringen kan påverka kvinnor på alla nivåer i samhället. Strukturell diskriminering kan ta sig uttryck till exempel som bestämmelser som utgår från att det är kvinnan som ansvarar för hem och barn. Begreppet strukturell diskriminering fokuserar mera på gruppen istället för individen, det vill säga diskriminering ses inte som någonting som sker för enskilda individer utan härstammar från ett större sammanhang, dock kan diskrimineringen ta sig uttryck som särbehandling för enskilda individer.

De stater som förbundit sig till konventionen är skyldiga att ta till åtgärder för att eliminera all diskriminering som förekommer mot kvinnor. Artikel 2 i konventionen stadgar närmare om detta:

---

<sup>55</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 5.

<sup>56</sup> Kortteinen – Makkonen 2002, s. 124.

<sup>57</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 7.

States Parties condemn discrimination against women in all its forms, agree to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating discrimination against women and, to this end, undertake:

- (a) To embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation if not yet incorporated therein and to ensure, through law and other appropriate means, the practical realization of this principle;
- (b) To adopt appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women;
- (c) To establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men and to ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination;
- (d) To refrain from engaging in any act or practice of discrimination against women and to ensure that public authorities and institutions shall act in conformity with this obligation;
- (e) To take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise;
- (f) To take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women;
- (g) To repeal all national penal provisions which constitute discrimination against women.

Staterna kan alltså använda både lagstiftning och andra åtgärder för att eliminera diskrimineringen. Staterna ska implementera principen om jämställdhet mellan kvinnor och män i den nationella lagstiftningen och se till att den tillämpas också i praktiken. Dessutom förbinder CEDAW konventionsstaterna förutom att ta bort lagar som diskriminerar kvinnor, också att ta bort eller ändra diskriminerande sedvanor och praxis. Konventionsstaterna ska se till att staterna själva och deras myndigheter följer konventionen, samt ta till alla lämpliga åtgärder för att eliminera diskriminering av kvinnor utförd av personer, organisationer och företag. Förutom att ta bort diskrimineringen som föreligger, är ett mål med konventionen också att ändra på de strukturer som ligger bakom diskriminering och som hindrar uppnåendet av den faktiska jämställdheten mellan kvinnor och män.<sup>58</sup> Det är inte tillräckligt att endast beakta lagstiftningen för att uppnå faktisk jämställdhet. Inte heller att kvinnor ska behandlas likadant som män är tillräckligt, utan konventionsstaterna måste beakta biologiska samt socialt och kulturellt konstruerade skillnader mellan könen. I vissa fall krävs att kvinnor och män behandlas

---

<sup>58</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 14.



olika med tanke på dessa skillnader. För att uppnå faktisk jämställdhet krävs aktivt handlande för att övervinna kvinnlig underrepresentation samt omfördelning av resurser och makt mellan könen.<sup>59</sup>

CEDAW-kommittén övervakar staternas implementering av konventionen och utfärdar rekommendationer angående tillämpningen av olika artiklar. CEDAW är dynamisk och kommittén och andra aktörer kan ge utlåtanden som bidrar till tolkningen av konventionen,<sup>60</sup> vilket innebär att rekommendationerna har en betydande roll för tillämpningen av konventionen. I rekommendation 25 stadgar CEDAW-kommittén att resultatets jämställdhet är den logiska påföljden av faktisk eller formell jämställdhet. Resultatets jämställdhet innebär att kvinnor utnyttjar sina rättigheter i samma utsträckning som män. Bedömningen av resultatet kan ske genom att se till antalet kvinnor och män inom olika områden, det vill säga att då det finns en lika stor andel kvinnor som män inom något område är resultatet jämställt. Också till exempel att kvinnor och män har samma inkomstnivå innebär att resultatet är jämställt.<sup>61</sup>

## 2.4 Kvot som positiv särbehandling enligt CEDAW

Positiv särbehandling förekommer i CEDAW i artikel 4. Den första punkten i artikeln lyder:

Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

Det vill säga sådana tillfälliga specialåtgärder som syftar till att uppnå faktisk jämställdhet är inte diskriminering. Syftet med artikel 4 punkt 1 är att försnabba förbättringen av kvinnors faktiska jämställdhet och att göra sådana strukturella, sociala och kulturella förändringar som är nödvändiga för att korrigera pågående eller tidigare diskriminering av kvinnor.<sup>62</sup> Åtgärder kan enligt CEDAW-kommitténs rekommendation vara bland annat stödprogram, omfördelning av resurser, riktad rekrytering och kvotsystem.<sup>63</sup> Att åtgärderna är tillfälliga innebär att de kan och ska avslutas då det önskade resultatet uppnåtts och bibehållits en viss tid.<sup>64</sup> Tillfälligheten

---

<sup>59</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 8.

<sup>60</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 3.

<sup>61</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 9.

<sup>62</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 15.

<sup>63</sup> General recommendation No. 5 (1988).

<sup>64</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 20.

ska alltså inte mätas enligt hur lång tid som passerat, utan enligt åtgärdernas resultat. När det gäller uttrycket ”specialåtgärd” innebär det att åtgärderna syftar till att uppnå ett specifikt mål.<sup>65</sup> Artikel 4 punkt 1 i CEDAW ska ses i förhållande till konventionen och dess syfte, det vill säga att eliminera all slags diskriminering av kvinnor och uppnå faktisk jämställdhet.<sup>66</sup> Dessa tillfälliga specialåtgärder ses inte som ett undantag till diskrimineringsförbudet, utan som en del av strategin för att uppnå faktisk jämställdhet.<sup>67</sup> CEDAW uppmärksammar också att en del kvinnor inte endast diskrimineras på grund av kön, utan också på grund av andra orsaker såsom bland annat etnicitet, religion eller ålder. CEDAW-kommittén konstaterar i rekommendation 25 att sådan diskriminering kan påverka kvinnor i annan utsträckning eller på andra sätt än män, och att det kan vara nödvändigt för konventionsstaterna att ta till tillfälliga specialåtgärder för att eliminera denna form av diskriminering som grundar sig på flera orsaker.<sup>68</sup>

CEDAW-kommittén har utfärdat flera rekommendationer angående artikel 4,<sup>69</sup> Till exempel i rekommendation 23 åläggs stater att använda positiv särbehandling för att säkerställa att kvinnor kan delta i det offentliga rummet. Kommittén konstaterar att det inte är tillräckligt att eliminera de hinder som finns för kvinnors deltagande i till exempel politik, eftersom jämställt deltagande också kan hindras av gamla sedvanor som är fördelaktiga för män, vilket gör att positiv särbehandling borde användas för att uppnå ett jämställt deltagande.<sup>70</sup> I rekommendation 25 artikel 7 konstaterar CEDAW-kommittén att staterna har en skyldighet att förbättra den faktiska jämställdheten för kvinnor genom konkreta och effektiva åtgärder samt uppmärksamma de könsbaserade stereotyper som påverkar kvinnor.<sup>71</sup> I artikel 24 i rekommendationen påpekar kommittén att stater är skyldiga att ta till tillfälliga specialåtgärder när det gäller de artiklar i konventionen som stadgar att staterna måste ta till alla lämpliga åtgärder (*shall take all appropriate measures*), om åtgärderna kan anses nödvändiga och lämpliga för att uppnå jämställdhet.<sup>72</sup> Det vill säga staterna har inte endast möjlighet att använda sig av positiv särbehandling enligt CEDAW, utan i vissa fall också en skyldighet. Slutligen i rekommendationen rekommenderar kommittén att användningen av tillfälliga specialåtgärder ska övervägas alltid i samband med problem att få en jämställd representation och öka

---

<sup>65</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 21.

<sup>66</sup> General recommendation No. 25 (2004) punkt 4.

<sup>67</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 14 och 18.

<sup>68</sup> General recommendation No. 25 (2004) punkt 12.

<sup>69</sup> Till exempel general recommendation no. 5, 8, 23 och 25.

<sup>70</sup> General recommendation No. 23 (1997) punkt 15.

<sup>71</sup> General recommendation No. 25 (2004) punkt 7.

<sup>72</sup> General recommendation No. 25 (2004) punkt 24.

omfördelningen av makt och resurser samt när det visas att sådana åtgärder är nödvändiga och lämpliga under omständigheterna.<sup>73</sup>

CEDAW nämner inte specifikt könsfördelningen i bolagsstyrelser, men staterna ska som sagt alltid överväga positiv särbehandling vid problemsituationer gällande jämställd representation och omfördelningen av makt och resurser, när åtgärderna är nödvändiga och lämpliga, vilket borde kunna tillämpas också vid könsfördelningen i bolagsstyrelser. Om man kan konstatera att dagens könsfördelning i bolagsstyrelser är ett problem kan CEDAW användas för att motivera positiv särbehandling som åtgärd för att öka jämställdheten. Artikel 2 e i CEDAW stadgar också att staterna är skyldiga att ta till alla lämpliga åtgärder för att eliminera diskriminering av kvinnor utförd av personer, organisationer och företag. Enligt denna artikel i samband med rekommendation 25 artikel 24 är staterna också skyldiga att ta till positiv särbehandling om åtgärderna kan anses nödvändiga och lämpliga för att försnabba uppnåendet av faktisk jämställdhet. Eftersom könsfördelningen i bolagsstyrelserna fortfarande är ojämn, kan slutsatsen att positiv särbehandling är nödvändigt för att uppnå resultat dras. Med tanke på att kvinnornas andel hittills har ökat långsamt kan det också anses lämpligt att använda positiv särbehandling för att uppnå faktisk jämställdhet. Kvotsystem är en av de åtgärder som CEDAW nämner som exempel på positiv särbehandling,<sup>74</sup> och i detta fall kan det anses vara en nödvändig och lämplig åtgärd att ta till för att uppnå faktisk jämställdhet. I propositionen till införandet av Norges kvotbestämmelse för styrelser i statliga och publika bolag konstaterades att stater enligt CEDAW är skyldiga att ändra eller upphäva praxis som diskriminerar kvinnor, och att den låga andelen kvinnor i bolagsledningarna kan anses vara en sådan praxis.<sup>75</sup> Så åtminstone Norge motiverade sin kvotbestämmelse delvis med CEDAW.

CEDAW-kommittén konstaterar i sitt utlåtande angående Finlands femte och sjätte periodiska CEDAW-rapporter att kvinnornas andel har ökat i styrelserna i statligt ägda bolag, men att andelen kvinnor som innehar höga poster i bolag är låg, speciellt inom privata sektorn. CEDAW-kommittén uppmanar staten att uppmantra till utnämning av fler kvinnor till höga poster och att ta i bruk tillfälliga specialåtgärder enligt CEDAW artikel 4 punkt 1 för att påskynda faktisk jämställdhet.<sup>76</sup> I utlåtandet angående Finlands sjunde rapport uppmanar CEDAW-kommittén staten att ta till tillfälliga specialåtgärder för att se till att kvinnornas andel i ledande positioner inom privata sektorn representerar hela befolkningen.<sup>77</sup> CEDAW-

---

<sup>73</sup> General recommendation No. 25 (2004) punkt 39.

<sup>74</sup> General recommendation No. 5 (1988).

<sup>75</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 28.

<sup>76</sup> CEDAW/C/FIN/CO/6 2008, punkt 21 och 22.

<sup>77</sup> CEDAW/C/FIN/CO/7 2014, punkt 22 a.

kommittén anser alltså att positiv särbehandling ska användas för att uppnå faktisk jämställdhet i icke-statliga bolag. Att införa kvotssystem för bolagsstyrelser kan vara en sådan tillfällig specialåtgärd som gör att uppnåendet av faktisk jämställdhet påskyndas, även om det endast gäller styrelsemedlemmar och inte andra höga poster inom bolagsledningen. Om en kvotbestämmelse införs som medel för positiv särbehandling kan den inte tas bort före resultat nåtts och hållits på en sådan nivå att en jämn könsfördelningen kan anses ha blivit praxis.<sup>78</sup>

## 2.5 EU

EU behandlar jämställdhet mellan kvinnor och män på flera ställen i EU-rätten, till exempel redan i artikel 2 och 3 i fördraget om europeiska unionen (EU-fördraget)<sup>79</sup> konstateras att samhället ska kännetecknas av jämställdhet och att EU ska främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Artikel 8 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)<sup>80</sup> stadgar att EU i all sin verksamhet ska syfta till att undanröja bristande jämställdhet och främja jämställdheten mellan könen. Dessa stadganden innebär alltså att EU har en skyldighet inte bara att förhindra diskriminering utan också att främja jämställdhet. Artikel 19 i EUF-fördraget ger EU möjlighet att genom lagstiftning vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av bland annat kön.

Artikel 157 punkt 3 och 4 i EUF-fördraget lyder:

Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört ekonomiska och sociala kommittén besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

I syfte att i praktiken säkerställa full jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om åtgärder som rör särskilda förmåner för att göra det lättare för det underrepresenterade könet att bedriva en yrkesverksamhet eller för att förebygga eller kompensera nackdelar i yrkeskarriären.

Trots att artikel 157 i grunden handlar om lika lön för kvinnor och män, begränsas inte punkt 3 till att tillämpas endast på lönefrågor, utan kan användas för att främja jämställdhet i arbetslivet också gällande andra frågor.<sup>81</sup> Europeiska kommissionens förslag till europaparlamentets och

---

<sup>78</sup> Parviainen 2006, s. 407.

<sup>79</sup> Fördraget om europeiska unionen (konsoliderad version) EUT C 202, 7.6.2016.

<sup>80</sup> Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version) EUT C 202, 7.6.2016.

<sup>81</sup> Anttila 2013, s. 219.

rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder (nedan förslaget) stöder sig på artikel 157 punkt 3 i EUF-fördraget. I förslaget konstateras att artikel 157 punkt 3 ”är den rättsliga grunden för bindande åtgärder som syftar till att säkerställa tillämpning av principen om lika möjligheter för och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet, däribland positiv särbehandling.”<sup>82</sup> Stadgandet används alltså också för att främja jämställdhet inom ett bredare område än anställnings- och lönefrågor, då också könsrepresentationen i bolagens ledning räknas som jämställdhetsfrågor i arbetslivet enligt direktivförslaget. Artikel 157 punkt 4 behandlar positiv särbehandling. Enligt *Anttila* ses positiv särbehandling enligt artikeln inte som ett undantag till likabehandlingsprincipen, utan som ett sätt att uppnå faktisk jämställdhet.<sup>83</sup>

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan stadgan)<sup>84</sup> är lika bindande som fördragen, men utökar inte EU:s befogenheter utanför fördragen.<sup>85</sup> Artikel 23 i stadgan behandlar jämställdhet. Artikelns lydelse:

Jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön.

Principen om jämställdhet utgör inget hinder för att behålla eller besluta om åtgärder som innebär särskilda förmåner för det underrepresenterade könet.

Artikel 23 i stadgan verkar alltså vara bredare än artikel 157 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt, eftersom den ska tillämpas också utanför arbetslivet. Bestämmelsen baserar sig dock på gällande rätt och för inte i sak fram något nytt.<sup>86</sup> Det är ändå viktigt att det understryks att jämställdheten ska säkerställas, och att jämställdhet ska säkerställas på alla områden, som det framkommer i punkt 1. Punkt 2 stadgar om positiv särbehandling, men ska tolkas utgående från artikel 157 punkt 4 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt, och ändrar därmed inte artikel 157 till att gälla också utanför arbetslivet.<sup>87</sup> Jämställdhet och positiv särbehandling framkommer också i flera andra EU-bestämmelser, till exempel i direktivet om genomförande av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet

---

<sup>82</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 8.

<sup>83</sup> *Anttila* 2013, s. 219.

<sup>84</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna EUT C 326, 26.10.2012.

<sup>85</sup> Fördraget om europeiska unionen (konsoliderad version) EUT C 202, 7.6.2016. Artikel 6.

<sup>86</sup> *Anttila* 2013, s. 225.

<sup>87</sup> Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna EUT C 303, 14.12.2007.

(2006/54/EG)<sup>88</sup> hänvisas till positiv särbehandling enligt artikel 157 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

EU förpliktar inte medlemsstaterna att använda positiv särbehandling, men rådet har gett rekommendationer där staterna uppmantras att använda positiv särbehandling i vissa fall. I rådets rekommendation den 13.12.1984 rekommenderas medlemsstaterna att ta till positiv särbehandling för att bland annat uppmuntra kvinnor att få högre poster inom områden där de är underrepresenterade.<sup>89</sup> I rekommendationen från 2.12.1996 rekommenderas staterna att genom till exempel program för positiv särbehandling uppmuntra privata sektorn att stärka kvinnornas närvaro på alla beslutsnivåer.<sup>90</sup> EU uppmanar inte till användning av positiv särbehandling på samma sätt som CEDAW och CEDAW-kommitténs rekommendationer. CEDAW har i en del fall förpliktat konventionsstater att ta till positiv särbehandling för att främja jämställdhet, om åtgärderna är lämpliga och nödvändiga för att försnabba uppnående av jämställdhet. EU tillåter användningen av positiv särbehandling, men förpliktar inte medlemsstaterna att använda sådana åtgärder, även om rådet har rekommenderat det i vissa fall. För att främja jämställdheten är positiv särbehandling enligt EU i vissa fall en möjlighet, men inte en skyldighet. Kommissionen har dock, som ovan nämndes, gett ett förslag till direktiv om jämnare könsfördelning i börsbolagens styrelser, vilket innehåller en reglering av könssammansättningen så att det underrepresenterade könet ska utgöra minst 40 procent i styrelserna. Förslaget behandlas närmare i kapitel 5.

## **2.6 Användning av kvot för att främja jämställdhet i bolagsstyrelser**

Baserat på det som ovan sagts i detta kapitel kan slutsatsen att det är möjligt att använda positiv särbehandling för att främja jämställdheten i bolagsstyrelser dras. Grundlagen tillåter positiv särbehandling och ålägger dessutom lagstiftaren att främja jämställdhet i samhället och arbetslivet. Lagstiftaren är skyldig att aktivt handla för att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna, därmed också faktisk jämställdhet. Lagstiftaren ska också skapa faktiska förutsättningar för utövande av rättigheterna. Positiv särbehandling kan användas för att främja jämställdhet i arbetslivet och det finns enligt grundlagen 6 § inget hinder för att kvotering skulle kunna användas. EU tillåter liksom grundlagen också positiv särbehandling, och rådet har i en

---

<sup>88</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning) EUT L 204, 26.7.2006, artikel 3.

<sup>89</sup> Council recommendation of 13 December 1984 on the promotion of positive action for women EGT L 331, 19.12.1984.

<sup>90</sup> Rådets rekommendation av den 2 december 1996 om en balanserad fördelning mellan kvinnor och män i beslutsprocessen EGT L 319, 10.12.1996.

del rekommendationer till medlemsstaterna också uppmuntrat till användningen av sådana medel för att stärka kvinnornas ställning. EU har alltså inga invändningar mot att stater inför kvoter för bolagsstyrelser, problemet med direktivförslaget, som behandlas nedan i kapitel 5, som gjort att det inte blivit godkänt är snarare att en del stater anser att det kan vara emot subsidiaritetsprincipen att besluta om bindande reglering av ärendet på EU-nivå, inte att en kvotbestämmelse inte kan användas. EU ska främja jämställdhet i all sin verksamhet enligt artikel 8 i EUF-fördraget, men ålägger inte staternas lagstiftare någon skyldighet att främja jämställdhet. Däremot är lagstiftaren i Finland skyldig att främja jämställdhet enligt grundlagen 6 § 4 mom., och som ett medel för att främja jämställdheten är användning av positiva specialåtgärder.<sup>91</sup>

Av de institutioner som gått igenom är CEDAW den främsta förespråkaren av positiv särbehandling som medel för att uppnå faktisk jämställdhet. Konventionen ålägger staterna att eliminera all diskriminering av kvinnor, genom att också ändra på diskriminerande sedvanor och praxis. Ett medel för att ändra på rådande praxis vid utnämning av styrelsemedlemmar till bolagsstyrelser är införande av en kvotbestämmelse, vilket gör att rekryteringen på allvar måste beakta också kvinnliga kandidater. CEDAW-kommittén rekommenderar att stater alltid överväger positiv särbehandling då det förekommer problem med att nå en jämställd representation och det visas att sådana åtgärder är nödvändiga och lämpliga.

Positiv särbehandling kan som sagt användas endast då vissa kriterier uppfylls. Förutom att det enligt grundlagen 6 § 2 mom. ska finnas ett godtagbart skäl, ska positiv särbehandling enligt jämställdhetslagen 9 § 4 punkten vara tillfällig och basera sig på en plan. Syftet med en kvotbestämmelse är att få ett slut på den strukturella diskriminering som kvinnor utsätts för. När resultatet uppnåtts och båda könen har samma chanser att få positioner i bolagsledningar kan kvotbestämmelsen tas bort. Enligt CEDAW ska vid bedömningen av hur lång tid som åtgärden ska vara i kraft fokuseras på resultatet istället för hur lång tid som gått, det vill säga när målet uppnåtts och bibehållits en tid kan resultatet anses uppnått.<sup>92</sup> En kvotbestämmelse som gäller enligt lag uppfyller kravet på att åtgärden ska basera sig på en plan, eftersom bestämmelsen inte kan användas godtyckligt utan sätter alla bolag och bolagsstyrelser som bestämmelsen tillämpas på i samma ställning.

För att positiv särbehandling ska kunna användas enligt EU-domstolens praxis måste åtgärderna avse ett område där kvinnor är underrepresenterade, åtgärderna får endast ge företräde åt

---

<sup>91</sup> Ahtela 2004, s. 99.

<sup>92</sup> Jämför med EU-kommissionens förslag 2012.

kvinnliga sökanden som är lika meriterade som de manliga sökandena och företrädet får inte vara automatiskt och ovillkorligt, utan det ska vara möjligt att frångå bestämmelsen i enskilda situationer.<sup>93</sup> Gällande de två sista kriterierna måste en kvotbestämmelse beakta att personer från den underrepresenterade könsgruppen inte kan tilldelas styrelseplatser baserat på könstillhörighet, utan att det är de mest kompetenta kandidaterna som ska väljas. Syftet med en kvotbestämmelse är dock inte att ge automatiskt företräde åt personer ur underrepresenterade grupper, utan att ålägga bolag att beakta kandidater från båda könsgrupperna samt rekrytera kandidater baserat på verkliga kvalifikationer istället för till exempel social status. Slutligen måste åtgärder för positiv särbehandling uppfylla proportionalitetsprincipen. Det vill säga man får inte överskrida vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå målet.<sup>94</sup> Proportionalitetsprincipen behandlas också i samband med egendomsskyddet i kapitel 6.5 och 6.6.

För Finlands del måste kriterierna för positiv särbehandling uppfyllas både enligt finsk lagstiftning och CEDAW samt enligt EU. Eftersom EU har strängare kriterier än CEDAW, till exempel med tanke på att förfarandet inte får vara automatiskt och ovillkorligt, kan positiv särbehandling inte endast motiveras med CEDAW, utan måste också uppfylla EU:s kriterier. Till exempel införde Norge en kvotbestämmelse för tillsättandet av tjänster vid ett universitet med hänvisning till bland annat CEDAW, vilket enligt EFTA-domstolen inte var förenligt med EU-rättens likabehandlingsprincip och därför inte tillåtet. Enligt EFTA-domstolen är det inte förenligt med likabehandlingsprincipen att ge automatiskt och ovillkorligt företräde åt den ena könsgruppen, vilket Norge gjorde genom att reservera ett visst antal platser åt kvinnor.<sup>95</sup> Det är alltså inte möjligt att införa positiv särbehandling enligt vad CEDAW ålägger stater, utan att anpassa åtgärderna så att de också följer EU:s kriterier.

## 3 Finlands kvotbestämmelse för organ som utövar offentlig makt

### 3.1 Syfte och tillämpning

Finland använder sig av ett kvotsystem då det gäller organ inom offentlig förvaltning och organ som utövar offentlig makt. Detta stadgas i jämställdhetslagen 4 a §. 4 a § 1 mom. lyder:

I statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ samt i kommunala organ och organ för kommunal samverkan, med undantag för

---

<sup>93</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 6.

<sup>94</sup> Se till exempel *Lommers C-476/99* och *Briheche C-319/03*.

<sup>95</sup> EFTA-domstolen E-1/02, 24.1.2003.



kommunfullmäktige, skall kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat.

Kvoten på 40 procent trädde i kraft år 1995.<sup>96</sup> Före kvotbestämmelsen lades till stadgade jämställdhetslagen att det ska finnas både kvinnor och män i de listade organen.<sup>97</sup> Regeringspropositionen till den förnyade jämställdhetslagen hade inte med kvotbestämmelsen, utan föreslog en formulering som sa att kvinnor och män ska vara likvärdigt representerade.<sup>98</sup> Bestämmelsen om att kvinnor och män ska vara representerade till minst 40 procent vardera kom till genom arbetspolitiska utskottets betänkande.<sup>99</sup> Utskottets förslag om kvotering motiverades med att kvinnornas andel i de avsedda organen fortfarande är låg, trots att den då gällande jämställdhetslagen innehöll en bestämmelse om att det ska finnas både kvinnor och män i dessa organ. Vidare konstaterade utskottet att det genom kvotbestämmelsen ställs mera omfattande och mångsidigare erfarenhet och sakkunskap till organens förfogande. Utskottet poängterade att ett förfarande som grundar sig på en plan och som går ut på att ändamålet med jämställdhetslagen ska uppfyllas i praktiken inte är diskriminering, och att samma princip finns i FN:s konvention om kvinnors rättigheter.<sup>100</sup> Det vill säga kvoten är sådan positiv särbehandling som tillåts och uppmuntras av CEDAW.

Även fast regeringspropositionen inte hade med kvotbestämmelsen, utan istället hade formuleringen ”likvärdigt representerade”, var syftet med jämställdhetslagstiftningen att kvinnor och män ska ha lika möjligheter att delta i planeringen och beslutsfattandet i samhället.<sup>101</sup> Kvinnor och män ska ha likadana möjligheter att väljas till organ på basis av sin sakkunskap, vilket också gör att organen får bredare och mångsidigare erfarenheter och kunskaper till förfogande. Organ kan tidigare ha berett ärenden på ett till synes könsneutralt sätt, men som i praktiken inte beaktat de olika köns synvinklar och därför ofta inneburit att mäns synvinkel ansetts vara den primära.<sup>102</sup>

De organ som omfattas av kvotbestämmelsen är enligt jämställdhetslagen 4 a § 1 mom. statliga kommittéer och delegationer, andra motsvarande statliga organ, kommunala organ och organ för kommunal samverkan, undantaget kommunfullmäktige. Också tingsrätterna faller utanför kvotbestämmelsens tillämpningsområde, trots att det är kommunfullmäktige som utser

---

<sup>96</sup> Kvoten fanns först i jämställdhetslagen 4 § 2 mom.

<sup>97</sup> Tidigare lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 4 § 2 mom.

<sup>98</sup> RP 90/1994 rd, s. 23.

<sup>99</sup> ApUB 10/1994 rd.

<sup>100</sup> ApUB 10/1994 rd, s. 5.

<sup>101</sup> RP 90/1994 rd, s. 11.

<sup>102</sup> RP 90/1994 rd, s. 12.

tingsrättens nämndemän.<sup>103</sup> Enligt regeringspropositionen till lagändringen år 2005 är åtminstone alla organ som avses i den numera upphävda kommunallagen (365/1995) 17 § sådana organ som avses.<sup>104</sup> Den gamla kommunallagen 17 § stadgar att kommunala organ förutom fullmäktige är kommunstyrelsen, nämnder, direktioner och deras sektioner samt kommittéer. Kommunernas organ finns numera i den nuvarande kommunallagen (410/2015) 30 §, i den nuvarande kommunallagen finns också utskott med som ett alternativ till nämnder. Även andra organ än de som finns uppräknade i kommunallagen kan vara sådana kommunala organ som ska följa kvotprincipen, till exempel arbetsgrupper.<sup>105</sup>

Kvotbestämmelsen uppfylls genom att organet ska ha minst 40 procent av båda könen bland representanterna. Vid uträkningen av hur många representanter det måste finnas av vardera kön i organet avrundar man ojämna tal uppåt. Kvoten på 40 procent är minimikravet och det är därför inte möjligt att avrunda nedåt till närmaste heltal, eftersom bestämmelsen då inte uppfylls.<sup>106</sup> Om organet ska ha endast tre medlemmar ska båda könen vara representerade.<sup>107</sup> Kvotbestämmelsen gäller både för ordinarie medlemmar och suppleanter.<sup>108</sup> Ordinarie medlemmar och suppleanter kan väljas på olika sätt och behöver inte följa samma bestämmelser.<sup>109</sup> Suppleanterna behöver inte vara av samma kön som den ordinarie medlem de ersätter, men hur det i praktiken ska fungera med suppleanterna finns ingen bestämmelse om. Syftet med kvotbestämmelsen är att båda könen ska delta i beslutsfattandet, inte endast väljas in i organ. Enligt jämställdhetsombudsmannens utlåtande är det inte tillåtet att frångå kvotbestämmelsen genom att en suppleant av annat kön så gott som alltid deltar i möten istället för den ordinarie medlemmen. Jämställdhetsombudsmannen konstaterade att syftet med kvotbestämmelsen är att båda könen ska kunna delta i beslutsfattandet, inte endast att de ska väljas till organen. Suppleanten kan delta istället för den ordinarie medlemmen endast om ordinarie medlemmen är förhindrad eller jävig.<sup>110</sup>

Jämställdhetslagen 4 a § 3 mom. lyder:

Myndigheter och alla de parter som ombeds utse kandidater till de organ som nämns i denna paragraf skall i mån av möjlighet föreslå både en man och en kvinna för varje post.

---

<sup>103</sup> HFD 1994-A-23.

<sup>104</sup> RP 195/2004 rd, s. 23.

<sup>105</sup> Jämställdhetsombudsmannens utlåtande 1.10.2001 Dnr 1/58/01, HFD 2001:26.

<sup>106</sup> HFD 1997:48.

<sup>107</sup> Parviainen 2006, s. 243.

<sup>108</sup> Ibid

<sup>109</sup> HFD 1997:49.

<sup>110</sup> Jämställdhetsombudsmannens utlåtande 3.11.1998 Dnr 25/59/98.

Momentet lades till år 2005, men bestämmelsen var redan tidigare praxis.<sup>111</sup> Regeringspropositionerna 90/1994 rd och 195/2004 rd har båda liknande formuleringar om hur utnämmandet av kandidater ska gå till. Den myndighet som bereder tillsättandet av organet ska se till att kvotbestämmelsen beaktas. När kandidaterna utnämns eller uppställs ska i kandidatnomineringen beaktas att kravet på representanter av båda könen ska kunna uppfyllas. När utomstående utser representanter till ett organ ska de föreslå en kvinnlig och manlig kandidat för varje post.<sup>112</sup> Uppfyllandet av kvotbestämmelsen börjar alltså redan när kandidaterna nomineras. Om den som föreslår kandidater inte föreslår kandidater av båda könen, ska denna motivera varför det inte var möjligt. Den myndighet som gör upp förslag på organets sammansättning, ska efter att kandidaterna nominerats, sträva efter att göra upp ett sådant förslag så att kvotprincipen uppfylls.<sup>113</sup> Om ett organ inte uppfyller kvotbestämmelsen, och det inte föreligger särskilda skäl som motiverar varför det inte är möjligt, ska valet upphävas och göras om.<sup>114</sup>

Kvotbestämmelsen kan frångås om det finns särskilda skäl som talar för det. Särskilda skäl kan exempelvis vara att det inom en viss specialbransch finns experter endast bland det ena könets representanter.<sup>115</sup> Ett annat särskilt skäl har i praxis varit att medlemmarna väljs på basis av sina förtroendeuppdrag, såsom ordförandeposter.<sup>116</sup> Att de föreslagna personerna endast är av ett kön är inte ett sådant särskilt skäl som gör att kvoten kan frångås, eftersom de organ som föreslår representanter som sagt måste beakta kvoten redan då de uppgör förslagen. Särskilda skäl är också enligt förarbetena att uppfyllandet av kvotbestämmelsen skulle leda till diskriminering av en enskild person, eller att det skulle strida mot en grundläggande eller mänsklig rättighet.<sup>117</sup> Förarbetena ger inga exempel på när en grundläggande eller mänsklig rättighet skulle kunna anses kränkas av att kvotbestämmelsen uppfylls.

Det är värt att notera den avvikande åsikten angående detta som finns i grundlagsutskottets utlåtande. Där konstateras att uppfyllandet av kvotbestämmelsen inte är diskriminering, eftersom kvotbestämmelsen är ett planmässigt förfarande som strävar till att uppfylla syftet med jämställdhetslagen i praktiken, vilket är tillåtet enligt jämställdhetslagen och CEDAW. Den

---

<sup>111</sup> RP 195/2004 rd, s. 23.

<sup>112</sup> RP 195/2004 rd, s. 24.

<sup>113</sup> Ibid

<sup>114</sup> *Parviainen* 2006, s. 245.

<sup>115</sup> RP 90/1994 rd, s. 12.

<sup>116</sup> HFD 1997:49, HFD 1997:50, HFD 2001:26

<sup>117</sup> GrUU 25/1994 rd, s. 2.

avvikande åsikten anser därför att diskriminering av en person inte kan komma i fråga i detta fall.<sup>118</sup> Jag håller med den avvikande åsikten, grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om lagändringen att det är fråga om ett förfarande som bygger på en plan och som avser fullfölja lagens syfte i praktiken.<sup>119</sup> Det vill säga det är fråga om positiv särbehandling som tillåts enligt jämställdhetslagen. Både jämställdhetslagen och CEDAW stadgar att positiv särbehandling inte är diskriminering,<sup>120</sup> så att kunna frånga bestämmelsen för att det skulle vara fråga om diskriminering i ett fall frångår syftet med positiv särbehandling. Syftet med utskottets uttalande kan antas vara att en mindre kompetent person inte får väljas på grund av sitt kön över en mer kompetent person, men i regeringspropositionen framkommer också att ett godtagbart skäl för att frånga bestämmelsen är om det inte finns tillräckligt med experter av båda könen inom en viss bransch,<sup>121</sup> vilket redan borde vara tillräckligt för att syftet ska uppnås.

Den som åberopar ett särskilt skäl ska motivera det.<sup>122</sup> Motiveringen ska redovisas för i samband med beslutet om vilka som väljs in i organet. Det är inte möjligt att i efterhand hänvisa till särskilda skäl, om detta inte har beaktats i samband med beslutsfattandet angående organets sammansättning.<sup>123</sup> Det är inte heller tillräckligt att meddela att det inte var möjligt att föreslå personer av det andra könet eller att det inte finns personer av det andra könet som skulle vara lämpliga för uppgiften, utan då ska det i föredragningslistan förekomma vilka åtgärder som tagits för att kvoten ska kunna uppfyllas och orsakerna varför det inte var möjligt.<sup>124</sup>

### 3.2 Statliga och kommunala bolag

När det gäller statliga och kommunala bolag gäller inte kvotbestämmelsen. Däremot finns det krav på att båda könen ska vara jämnt representerade i styrelsen i bolag med statlig eller kommunal majoritet. Jämställdhetslagen 4 a § 2 mom. lyder:

Om ett organ som utövar offentlig makt eller ett ämbetsverk, en inrättning eller ett bolag med kommunal eller statlig majoritet har ett förvaltningsråd, en direktion eller ett annat lednings- eller förvaltningsorgan, som består av förtroendevalda, skall i organet finnas en jämn representation av kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat.

---

<sup>118</sup> GrUU 25/1994 rd, s. 3.

<sup>119</sup> GrUU 25/1994 rd, s. 2.

<sup>120</sup> Jämställdhetslagen (609/1986) 9 § 4 punkten, CEDAW 4 art. 1 mom.

<sup>121</sup> RP 90/1994 rd, s. 12.

<sup>122</sup> Ibid

<sup>123</sup> Se HFD 1997:48.

<sup>124</sup> Parviainen 2006, s. 261.

Jämn representation innebär att båda könen ska vara representerade, och inte endast med en representant i organ med många medlemmar.<sup>125</sup> I praxis har det inte heller varit tillräckligt att till styrelsen i ett bolag med kommunal majoritet valts sex män och två kvinnor.<sup>126</sup> Också när det gäller jämn representation i statligt eller kommunalt ägda bolag gör man liksom för kvotbestämmelsen skillnad på ordinarie medlemmar och ersättare. Att en styrelse haft fem män och en kvinna som ordinarie medlemmar samt fyra kvinnor och två män som ersättare har inte varit jämn representation, fastän det hopräknat skulle varit sju män och sex kvinnor.<sup>127</sup>

För att ett bolag ska falla inom tillämpningsområdet för bestämmelsen om jämn representation behöver bolaget inte utöva offentlig makt. Det räcker med att bolaget har statlig eller kommunal majoritet för att bestämmelsen ska tillämpas. Statlig eller kommunal majoritet har inte närmare preciserats, men innebär att staten eller kommunen äger minst hälften av bolaget.<sup>128</sup> Bestämmelsen om jämn representation tillämpas endast då bolaget består av förtroendevalda, vilket innebär att jämn representation krävs endast då styrelsemedlemmarna väljs på grund av sina positioner som förtroendevalda. Om styrelsemedlemmarna väljs på någon annan grund tillämpas inte bestämmelsen. Om bolagsstyrelsen väljs av aktieägarna vid bolagsstämman tillämpas inte 4 a § 3 mom., som innebär att de ska föreslå både en man och kvinna som kandidat för varje post.<sup>129</sup>

I kommunalt majoritetsägda bolag låg kvinnornas andel i styrelserna på 34 procent år 2015. I 10 procent av de kommunalt ägda bolagen fanns inga kvinnor i styrelserna.<sup>130</sup> I bolag med statlig majoritet låg andelen kvinnor i styrelserna på 38,3 procent för icke-noterade bolag och på 40,9 procent för börsnoterade bolag. Könsfördelningen i statligt och kommunalt ägda bolag är märkbart högre än i börsbolag, där andelen kvinnor samma år var 22,5 procent.<sup>131</sup> Det går att se att de bolag som ägs av staten eller kommuner har jämnare könsfördelning, även fast den åtminstone inte för de kommunala bolagens del kan sägas vara jämn.

---

<sup>125</sup> RP 90/1994 rd, s. 12.

<sup>126</sup> HFD 2017:2.

<sup>127</sup> Ibid

<sup>128</sup> Ibid

<sup>129</sup> Ibid

<sup>130</sup> Keski-Petäjä – Katainen 2017, s. 17.

<sup>131</sup> Naiset ja miehet Suomessa 2016, s. 116.

### 3.3 Effekter av kvotbestämmelsen

Före lagändringen som införde kvotbestämmelsen år 1995 fanns som tidigare nämnt också ett stadgande om könsfördelningen i kommunala och statliga organ. Nämligen att i de uppräknade organen ska finnas både kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat.<sup>132</sup> Trots formuleringen var kvinnornas andel i organen låg. År 1993, det vill säga innan kvotbestämmelsen trätt i kraft, var andelen kvinnor i kommunstyrelserna 24 procent och i kommunala nämnder 35 procent. År 1997, det vill säga efter första kommunalvalet sedan kvotbestämmelsen trätt i kraft, var motsvarande andelar 45 procent respektive 47 procent. 98 procent av alla kommunstyrelser och nämnder uppfyllde kvotbestämmelsen år 1997.<sup>133</sup> Kvotbestämmelsen ledde alltså till en stor ökning av andelen kvinnor.

Ett viktigt resultat av kvotbestämmelsen förutom jämnare könsfördelning överlag, var också att fördelningen av kvinnor och män blev jämnare inom de olika organen. I nämnder som traditionellt sett dominerats av män, såsom näringslivsnämnder, ökade kvinnornas andel till stor del, medan männens andel ökade i social- och hälsovårdsnämnder, som före lagändringen hade större andel kvinnor.<sup>134</sup> Det är viktigt att könsfördelningen är jämn i olika slags organ så att båda könen synpunkter kommer fram. Som konstaterades i regeringspropositionen kan det könsneutrala sättet att behandla ärenden ofta innebära att resultatet inte alls är könsneutralt, utan att avsaknaden av problematisering ur de olika könen synvinklar kan drabba det underrepresenterade könet.<sup>135</sup> Områden där kvinnor traditionellt sett haft mera kännedom, såsom vård och barnfostran, har ofta inte beaktats vid arbetet i mansdominerade nämnder.<sup>136</sup> Som ett konkret exempel på vad ojämna könsfördelning inom organen kan leda till kan användas att då det inte funnits kvinnor i idrottsnämnder, har de bästa tiderna till kommunens idrottshallar ofta varit reserverade för män och de idrottsgrenar som de utövar.<sup>137</sup>

Kvotbestämmelsen kan antas ha bidragit till en normalisering av kvinnornas deltagande i olika organ, vilket inte var lika självklart innan bestämmelsen infördes. Som exempel kan tas att i Kristinestad uppstod stridigheter mellan partierna första gången kvotsystemet skulle tillämpas, och som medel för att få sin vilja igenom vägrade de mindre partierna utnämna kvinnor till stadsstyrelsen, vilket ledde till att kvotbestämmelsen inte uppfylldes och styrelsen inte kunde väljas.<sup>138</sup> Att utnyttja kvotbestämmelsen på det viset tyder på att det inte sågs som en

---

<sup>132</sup> RP 90/1994 rd, s. 26.

<sup>133</sup> Pikkala 2003, s. 95.

<sup>134</sup> Pikkala 2003, s. 95.

<sup>135</sup> RP 90/1994 rd, s. 12.

<sup>136</sup> Parviainen 2006, s. 217.

<sup>137</sup> Parviainen 2006, s. 217.

<sup>138</sup> Syd-Österbotten 14.1.1997, s. 10 och Syd-Österbotten 30.1.1997, s. 8.

självklarhet att också kvinnor har platser i de olika organen, utan att de kvinnliga fullmäktigeledamöterna helt enkelt kunde "offras". Numera är det mera självklart att båda könsgrupperna har platser i organen, antagligen till stor del just på grund av kvotbestämmelsens införande.

Andelen kvinnliga ordförande för både kommunfullmäktige och -styrelserna ökade också från år 1993 till år 1997. År 1993 var andelen kvinnliga fullmäktigeordförande 16 procent och år 1997 var andelen 20 procent. För kommunstyrelseordförandena var motsvarande siffror 11 procent och 15 procent.<sup>139</sup> År 2013 var andelen kvinnliga ordförande i kommunfullmäktige 23 procent och i kommunstyrelserna 26,3 procent.<sup>140</sup> Även fast kvoten inte gäller för ordförandeposter (eller kommunfullmäktige) så kan det antas att den ökade andelen kvinnor i organen leder till att det blir naturligare för kvinnor att också bli valda till ordförandeposter. Ökningen har dock inte varit så stor gällande ordförandeposterna att det går att dra slutsatsen att ökningen verkligen berott på kvotbestämmelsen.

När det gäller statliga organ som omfattas av kvotbestämmelsen så var andelen kvinnor i kommittéerna 29,5 procent och i delegationerna 33,1 procent år 1991, motsvarande siffror år 1996 var 41,8 procent och 36,1 procent. År 1998 hade delegationerna också uppnått kvotbestämmelsen, med en andel på 50 procent kvinnor.<sup>141</sup> År 2013 var andelen kvinnor i de berörda statliga organen 47 procent.<sup>142</sup> Dock har enmansutredningsarbeten, vilka kvotbestämmelsen inte tillämpas på, blivit vanligare sedan kvotbestämmelsen infördes. År 1996 fanns endast två sådana medan det år 2006 fanns 24 stycken.<sup>143</sup>

Fastän syftet med kvotbestämmelsen främst varit att öka kvinnornas andel i organen så gäller bestämmelsen för båda könen. Också männens andel har ökat i en del organ och det förekommer också att val av medlemmar till offentliga organ måste göras om på grund av att för få män blivit invalda eller föreslagna.<sup>144</sup> Kvotbestämmelsen är alltså inte till fördel endast för kvinnorna. Med tanke på att kvinnornas utbildningsnivå numera är högre än männens och kvinnornas andel i det politiska beslutsfattandet ökat, kan man tänka sig att kvotbestämmelsen mer och mer börjar skydda männen. Dock kan positiv särbehandling endast användas så länge som det är nödvändigt för att uppnå det önskade resultatet, det vill säga tills könsfördelningen

---

<sup>139</sup> *Pikkala* 2003, s. 96. Landskapet Åland är inte beaktat.

<sup>140</sup> *Naiset ja miehet Suomessa* 2016, s. 114. Landskapet Åland är inte beaktat.

<sup>141</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 98.

<sup>142</sup> *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sukupuolten tasa-arvo.*

<sup>143</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 99–100.

<sup>144</sup> Till exempel då Österbottens förbunds jämställdhetsgrupp skulle utses år 2018 föreslog kommunerna sammanlagt för få män och förbundet fick be om att alla kommuner skulle föreslå både en kvinna och man för att få tillräckligt med män för att uppfylla kvoten. Syd-Österbotten 19.4.2018, s. 2.

blivit jämn och skulle fortsätta vara det fast kvotbestämmelsen togs bort. Eftersom en eventuell minskning av männens andel i offentliga organ knappast skulle bero på en strukturell diskriminering, är det möjligt att kvotbestämmelsen inte längre skulle kunna användas för deras skydd.

## 4 Norges kvot för bolagsstyrelser

### 4.1 Syfte och tillämpning

Norge har kvotbestämmelser för bolagsstyrelser för vissa bolag. Bestämmelserna gäller i princip statligt ägda aktiebolag och publika aktiebolag. Norge införde kvotbestämmelsen genom tillägg i bland annat *lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven, lov-1997-06-13-45)* och *lov om aksjeselskaper (aksjeloven, lov-1997-06-13-44)*. *Allmennaksjeloven* är Norges lag om publika aktiebolag (*allmennaksjeselskap*) och *aksjeloven* gäller icke-publika aktiebolag (*aksjeselskap*). När det gäller icke-publika aktiebolag finns kvottillägget endast för statligt ägda bolag, medan det för publika aktiebolag gäller både för statsägda och icke-statsägda bolag. Det är ingen skillnad om de publika bolagen är börsnoterade eller inte för att kvotbestämmelsen ska tillämpas.<sup>145</sup> Förarbetena till lagändringen motiverade gränsdragningen mellan publika aktiebolag och icke-publika aktiebolag gällande kvotbestämmelsen med att det typiska icke-publika aktiebolaget är litet eller mellanstort och ofta personligt på det sättet att det är fråga om familjeföretag där ägarna är fysiska personer som själva sitter i bolagsstyrelsen. Publika aktiebolag har å andra sidan ofta större spridning på aktierna och ledningen är inte lika personligt präglad. Ägarrepresentationen är mera direkt i icke-publika aktiebolags ledningar än i publika aktiebolags ledningar.<sup>146</sup>

Statligt ägda icke-publika aktiebolag faller innanför tillämpningsområdet för kvotbestämmelsen endast om de är helt statsägda. Det är alltså inte tillräckligt att staten innehar majoritetsägarandelen. Detta beror på att lagstiftaren inte ville att det skulle bli olika regler för icke-publika aktiebolag beroende på om staten var delägare eller inte.<sup>147</sup> Kvotbestämmelsen tillämpas inte heller på kommunalt ägda bolag, eftersom det inte finns särskilda bestämmelser om kommunala bolag i lagarna angående aktiebolag, vilket det finns angående statligt ägda bolag (*aksjeloven* 20 kap.). I samband med tillägget av kvotbestämmelsen ville man inte ändra

---

<sup>145</sup> Niskanen – Nyberg 2009, s. 239.

<sup>146</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 40.

<sup>147</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 38.



på detta, utan styrelser i kommunalt ägda bolag ska fortsättningsvis väljas med beaktande av Norges jämställdhetslag, numera *lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillingsloven, lov-2017-06-16-51)* och kommunallag, *lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven, lov-1992-09-25-107)*.<sup>148</sup> *Likestillingsloven* 28 § och *kommuneloven* 36 § - 38 a § reglerar könssammansättningen i offentliga organ men kan i vissa fall också tillämpas på kommunalt ägda bolag.<sup>149</sup>

Kvotbestämmelsen infogades genom en ändringslag år 2003.<sup>150</sup> För de statligt ägda bolagens del trädde lagen i kraft år 2004, med en övergångsperiod på två år för redan existerande bolag. Det var inte säkert från början att kvotbestämmelsen skulle träda i kraft för de icke-statliga publika bolagen, utan bolagen hade två år på sig att uppnå målet från ändringslagen på frivillig väg. Bolagen hade år 2005 inte uppnått könsrepresentationen på 40 procent, utan kvinnornas andel av styrelsen i publika bolag var då endast 15,5 procent.<sup>151</sup> Därmed trädde lagen i kraft år 2006<sup>152</sup> och bolagen fick två år på sig att uppnå resultatet, vilket också alla bolag som omfattades av lagändringen gjorde.<sup>153</sup>

Syftet med kvotbestämmelsen var att öka kvinnornas andel i bolagsstyrelserna. Förarbetena konstaterade att kvinnor och män kan inneha poster i ledningen i näringslivet på lika goda grunder. Kvinnor har lika hög kompetens som män och denna kompetens utnyttjades inte i näringslivet på grund av kvinnornas låga andel i bolagsstyrelserna. Dessutom kan en jämnare könsfördelning leda till att man undgår att näringslivet präglas av små kretsar, vilket kan leda till att beslutsfattandet inte blir det optimala.<sup>154</sup> Med tanke på kvinnornas höga utbildningsnivå och yrkesverksamhet var det ologiskt att kvinnor innehade så få poster i näringslivets ledning. Att kvinnor innehar så få poster innebär enligt lagförslaget att näringslivet inte utnyttjar de resurser som utgörs av kvinnors kompetens. Kvotbestämmelsen leder enligt lagförslaget till ökad jämställdhet, demokrati och konkurrenskraft, samt stärker näringslivets ledning.<sup>155</sup> Dessutom förbättrar den kvinnornas inflytande och möjligheter i näringslivet.<sup>156</sup> I propositionen

---

<sup>148</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 39.

<sup>149</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 21.

<sup>150</sup> Lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styre i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.) lov-2003-12-19-120

<sup>151</sup> *Sjåfjell* 2015, s. 28.

<sup>152</sup> Ikrafttredelse av lov 19. desember 2003 nr. 120 om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styre i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.) for-2005-12-09-1429

<sup>153</sup> *Sjåfjell* 2015, s. 28.

<sup>154</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 37.

<sup>155</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 6.

<sup>156</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 11.

till införandet av kvotbestämmelsen konstaterades att stater enligt artikel 2 f i CEDAW är skyldiga att ändra eller upphäva praxis som diskriminerar kvinnor, och att den låga andelen kvinnor i bolagsledningarna kan anses vara en sådan praxis. Dessutom konstateras att CEDAW-kommittén var positiv till Norges föreslagna förfarande för att öka kvinnornas andel i styrelserna.<sup>157</sup>

*Allmennaksjeloven* 6 kap. 11 a § 1 mom. lyder (fri översättning):

I styrelsen i publika aktiebolag ska båda könen vara representerade på följande sätt:

1. Har styrelsen två eller tre medlemmar, ska båda könen vara representerade.
2. Har styrelsen fyra eller fem medlemmar, ska varje kön vara representerat med minst två.
3. Har styrelsen sex till åtta medlemmar, ska varje kön vara representerat med minst tre.
4. Har styrelsen nio medlemmar, ska varje kön vara representerat med minst fyra, och har styrelsen fler medlemmar, ska varje kön vara representerat med minst 40 procent.
5. Bestämmelserna i punkt 1–4 gäller också vid val av ersättare.

*Allmennaksjeloven* 20 kap. 6 § 1 mom. som gäller styrelsen i statligt helägda publika aktiebolag (*statsallmennaksjeselskap*) har motsvarande lydelse. 20 kap. 6 § i *aksjeloven* har motsvarande kvotbestämmelse för statligt helägda icke-publika aktiebolag (*statsaksjeselskaper*). I *lov om statsforetak* (lov-1991-08-30-71) 19 § 5 mom. stadgas att *aksjelovens* 20 kap. 6 § också gäller för styrelser i *statsforetak*, det vill säga särskilda företag som helt ägs av staten.<sup>158</sup> Det vill säga alla former av statligt helägda bolag samt alla publika aktiebolag ska tillämpa kvoteringen.<sup>159</sup> Även helägda dotterbolag till dessa bolag omfattas av kvotbestämmelsen, undantaget dotterbolag till icke-statsägda publika aktiebolag.<sup>160</sup>

Kravet på 40 procent könsrepresentation utformades för att motsvara bestämmelsen för offentliga organ i *likestillingsloven*. Minimikravet motiverades med att resultatet för lagförslaget inte uppnås i lika stor utsträckning med ett lägre minimikrav, det vill säga att få till stånd en jämnare könsfördelning i bolagsstyrelser och därmed utnyttja båda könen kompetens

---

<sup>157</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 28.

<sup>158</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 186.

<sup>159</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 185.

<sup>160</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 186.

i större utsträckning.<sup>161</sup> Styrelser med nio eller färre medlemmar ska ha bestämda antal medlemmar av vardera kön, istället för kravet på 40 procent. Detta beror på att styrelser med fyra, sex eller åtta medlemmar annars i praktiken skulle ha ett krav på en könsrepresentation om 50 procent.<sup>162</sup> Om en styrelsemedlem avgår ska en ny väljas så att styrelsens sammansättning uppfyller kraven som fastställs i lagstiftningen. Det vill säga om en styrelsemedlems avgång leder till att könskvoten inte längre uppfylls, måste den nya styrelsemedlemmen som väljs ha samma kön som den tidigare.<sup>163</sup>

Kvotbestämmelsen gäller också för ersättare, vilket framkommer direkt i lagtexten. Kvotbestämmelsen ska uppfyllas för ordinarie medlemmar och ersättare skilt.<sup>164</sup> Det vill säga det är inte möjligt att uppfylla kvoten genom att räkna ihop ordinarie medlemmar och ersättare som en grupp. Om en ersättare deltar i styrelsearbetet istället för en styrelsemedlem av annat kön, så att styrelsen i praktiken inte uppfyller könskvoten, har enligt *Sjåfjell* ingen betydelse eftersom kvotbestämmelsen tillämpas på den valda styrelsen, vilket innebär att en ersättare av annat kön än den medlem den ersätter inte bryter mot kvotbestämmelsen.<sup>165</sup>

I vissa fall väljs en del av ett bolags styrelsemedlemmar av och bland arbetstagarna, till exempel enligt *allmennaksjeloven* 6 kap. 4 §. Då ska enligt *allmennaksjeloven* 6 kap. 11 a § 2 mom. båda könen vara representerade också bland dessa medlemmar om det väljs två eller flera representanter. Detta gäller också för ersättare. Om det ena könet utgör mindre än 20 procent av bolagets anställda, gäller inte kraven för könsfördelningen enligt punkt 2 och 3 i 11 a § 1 mom. Motsvarande bestämmelse finns också gällande statsägda publika aktiebolag (*allmennaksjeloven* 20 kap. 6 § 2 mom.), statsägda icke-publika aktiebolag (*aksjeloven* 20 kap. 6 § 2 mom.) och särskilda statsägda företag (*lov om statsforetak* 19 § 5 mom.). När det gäller undantaget från kvotbestämmelsen för de anställdas representanter ifall det ena könet utgör mindre än 20 procent av arbetstagarna, motiverades det i lagens förarbeten med att överrepresentation av det ena könet bland anställda ofta innebär att könen arbetar inom olika områden. Detta kan innebära att anställda inom vissa områden, såsom exempelvis kontorspersonalen, får förhållandevis större inflytande än anställda inom till exempel produktionen.<sup>166</sup> Det går inte att jämföra de anställdas representanter med de styrelsemedlemmar som valts av aktieägarna. Att aktieägarna består av under 20 procent av det

---

<sup>161</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 43.

<sup>162</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 42.

<sup>163</sup> *Sjåfjell* 2015 s. 31.

<sup>164</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 42.

<sup>165</sup> *Sjåfjell* 2015, s. 31.

<sup>166</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 47.

ena könet är inte samma situation som att de anställda gör det, eftersom de anställdas representanter väljs bland arbetstagarna själva, medan de styrelsemedlemmar som väljs av aktieägarna inte själva behöver inneha aktier, och det därmed inte finns något samband mellan aktieägarnas kön och deras styrelsemedlemmars kön.<sup>167</sup>

Valet av de anställdas representanter är en skild process från valet av de övriga styrelsemedlemmarna och kvotbestämmelsen beaktas skilt i de båda valen.<sup>168</sup> En orsak till att kvotbestämmelsen ska beaktas skilt i de båda valprocesserna och inte gemensamt för den slutgiltiga styrelsen är att det då skulle finnas en risk för att ansvaret för uppfyllandet av kvotbestämmelsen överförs på de anställda.<sup>169</sup> Om en styrelse till exempel skulle behöva ha tre kvinnor för att uppfylla kvotbestämmelsen, och aktieägarna endast väljer en kvinna, blir arbetstagarna tvungna att välja två för att bestämmelsen ska uppfyllas. Att kvotbestämmelsen ska beaktas skilt för arbetstagarnas val av representanter gör att slutresultatet inte nödvändigtvis kommer att uppfylla kravet på en könsrepresentation om minst 40 procent. Till exempel om arbetstagarna ska välja en representant och aktieägarna ska välja tre, behöver aktieägarna välja en av varje kön medan arbetstagarna väljer en person av vilketdera kön, vilket kan få resultatet att endast en styrelsemedlem är av ena könet och tre av det andra, fastän det enligt kvotbestämmelsen borde vara två medlemmar av varje kön. I lagförslaget konstaterades att dessa fall är så begränsade att de inte kan hindra användningen av modellen där kvotbestämmelsen beaktas skilt för arbetstagarnas och aktieägarnas val av representanter.<sup>170</sup>

Kravet på könsfördelningen i bolagsstyrelserna är en bestämmelse av samma slag som övriga bestämmelser angående bolagsstyrelsens sammansättning, som exempelvis kravet på att hälften av styrelsemedlemmarna ska vara bosatta i en EES-stat (*allmennaksjeloven* 6 kap. 11 §).<sup>171</sup> Eftersom bestämmelserna är av samma slag så kontrolleras könskvoten på samma sätt och har samma påföljdssystem som andra krav för bolagsstyrelsens sammansättning. Kraven för styrelsens sammansättning kontrolleras av Norges motsvarighet till Finlands handelsregister, det vill säga *foretaksregisteret*, i samband med registreringen av bolaget. Ett nytt bolag som ska tillämpa kvotprincipen kan inte registreras så länge principen inte uppfylls. Om ett krav för styrelsens sammansättning inte uppfylls utfärdar *foretaksregisteret* varningar och ger bolaget

---

<sup>167</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 48.

<sup>168</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 186.

<sup>169</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 43 och s. 48–49.

<sup>170</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 48.

<sup>171</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 51.

möjligheter att rätta till felet.<sup>172</sup> Om detta inte ger resultat blir påföljden att bolaget upplöses enligt till exempel *allmennaksjeloven* 16 kap. 15 § 1 mom. 2 punkten.<sup>173</sup>

Det finns inga undantag från kvotbestämmelsen, förutom det angående arbetstagarnas representanter ifall arbetstagarna av ena könet utgör mindre än 20 procent av bolagets anställda. Enligt förarbetena skulle undantag från bestämmelsen kunna bli en stor administrativ börda och dessutom urholka syftet med bestämmelsen. Man ville inte heller att staten ska involveras i bolagens val av styrelse och bedöma vem som anses passande som styrelsemedlem, vilket skulle ske om det fanns undantag som gör att valet av styrelsemedlemmar kan överklagas. Slutligen konstaterar lagförslaget att det skulle vara svårt att hitta objektiva kriterier som grund för värderingen av om ett bolag ska få undgå kvotbestämmelsen.<sup>174</sup>

## 4.2 Effekter av lagändringen

Kvotbestämmelsen har överlag haft en positiv inverkan på könsfördelningen i bolagsstyrelserna i Norge. För statligt ägda bolags del syns en ökning av kvinnornas andel från 35,5 procent år 2003, innan kvotbestämmelsens ikraftträdande, till 44,5 procent år 2004, då kvotbestämmelsen trätt i kraft.<sup>175</sup> För publika bolag var kvinnornas andel i styrelserna år 2004 endast nio procent, medan andelen år 2008, efter att kvotbestämmelsen verkställts, hade ökat till 36,2 procent.<sup>176</sup> År 2017 var kvinnornas andel 42,1 procent.<sup>177</sup> För icke-publika bolags del, som inte omfattas av kvotbestämmelsen, har andelen kvinnor ökat från 15 procent år 2004 till 17 procent år 2008.<sup>178</sup> År 2017 låg andelen på 18,4 procent.<sup>179</sup> Kvinnornas andel i styrelserna har alltså ökat betydligt för de bolag som omfattas av kvotbestämmelsen sedan bestämmelsens ikraftträdande. För de icke-publika bolagens del har ökningen inte alls varit stor och det är tydligt att det är kvotbestämmelsen som varit grund för ökningen för de andra bolagen, men inte påverkat de bolag som den inte tillämpas på nämnvärt.

Trots kvotbestämmelsen innehar inte kvinnor i närheten av lika många höga poster som män i bolagsledningen. För de publika bolagen utgjorde kvinnornas andel av verkställande direktörerna 6,5 procent år 2010 och för icke-publika bolag var andelen 14 procent,<sup>180</sup> år 2017

---

<sup>172</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 51.

<sup>173</sup> Också *aksjeloven* 16 kap. 15 § 1 mom. 2 punkten.

<sup>174</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 52.

<sup>175</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 237.

<sup>176</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 239.

<sup>177</sup> Statistisk sentralbyrå, styre og leijing i aksjeselskap.

<sup>178</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s.239.

<sup>179</sup> Statistisk sentralbyrå, styre og leijing i aksjeselskap.

<sup>180</sup> *Bartsch – Skårerhøgda* 2010, s. 8–9.

hade andelen stigit till sju procent respektive 16,2 procent.<sup>181</sup> Ökningen är långsam och kvotbestämmelsen verkar alltså inte ha haft märkbara effekter på könsfördelningen bland bolagens verkställande direktörer.

Antalet publika bolag har minskat med ungefär 300 fram till år 2014 från att kvotbestämmelsen infördes,<sup>182</sup> vilket innebär en minskning med över 50 procent. Största delen av dessa bolag kan dock inte antas ha avregistrerats till följd av kvotbestämmelsen, utan på grund av andra orsaker, såsom att det var mera lämpligt för bolaget att vara icke-publikt och att finansbolag till följd av en annan lagändring inte längre behövde vara publika.<sup>183</sup> *Sjåffell* konstaterar också att även om minskningen skulle vara en följd av kvotbestämmelsens införande, säger den inte någonting om ifall själva bestämmelsen är bra eller dålig, utan snarare att en del bolag reagerat negativt på den.<sup>184</sup> Bolag kan självklart reagera på en lagändring som de finner försämrar bolagets situation, genom att exempelvis övergå från ett publikt till ett icke-publikt bolag. Men liksom *Sjåffell* anser inte heller jag att detta per se betyder att förändringen är dålig. Däremot blir effekten inte lika stor ifall en betydande del av de bolag som annars skulle fallit innanför tillämpningsområdet nu aktivt väljer att lämna utanför. Syftet med bestämmelsen är trots allt att öka antalet kvinnor i styrelserna och på det sättet få en bredare kompetens till förfogande i näringslivet. Man kan dock anta att om en del bolag valt att gå från publika till icke-publika som följd av kvotbestämmelsen så är detta en reaktion som förekommer som en protest mot bestämmelsen och som efter en tid kommer att stanna av då kvotbestämmelsen anses vara en naturlig del av bolagsrätten.

En annan händelse direkt kopplad till kvotbestämmelsen var att den norska aktiekursen sjönk när det blev känt att bestämmelsen skulle införas. Detta säger igen mer om hur aktieägare reagerar än om kvotbestämmelsens egentliga påverkan på bolagen.<sup>185</sup> Att investerare inte accepterar en jämnare könsfördelning, i alla fall inte genom kvotering, visar inte på att bolaget skulle ha fått sämre ekonomiskt resultat till följd av fler kvinnor, utan endast att många personer inte är nöjda med bestämmelsen, eller antar att förändringen kommer att påverka resultatet negativt. Det är också möjligt att många män i styrelser och i bolagens ledning inte var nöjda med kvotbestämmelsen och inte behandlade de nya kvinnorna med samma respekt som männen, vilket kan ha lett till att styrelsearbetet inte fungerat optimalt.

---

<sup>181</sup> Statistisk sentralbyrå, styre og leijing i aksjeselskap.

<sup>182</sup> *Sjåffell* 2015, s. 34.

<sup>183</sup> *Sjåffell* 2015, s. 38.

<sup>184</sup> *Sjåffell* 2015, s. 39.

<sup>185</sup> *Sjåffell* 2015, s. 42.

Diversiteten bland styrelsemedlemmarna i Norge har ökat efter införandet av kvotbestämmelsen, bland annat har åldersspannet blivit större.<sup>186</sup> Enligt *Sjåffjell* är ett resultat av införandet av kvotbestämmelsen att det finns större möjligheter för välkvalificerade personer av olika bakgrund att bli styrelsemedlemmar när de väljs på basis av utbildning och andra kvalifikationer, istället för på grund av social status och kontakter.<sup>187</sup> En ökad diversitet verkar också påverka bolagens ekonomiska resultat positivt enligt flertalet undersökningar.<sup>188</sup> Ett ökat antal kvinnor i styrelser leder till att det så kallade grupptänkandet bryts,<sup>189</sup> vilket innebär att det är lättare att tänka kritiskt och se möjligheter och lösningar som annars inte kommer fram. Grupptänkandet som lätt uppstår i grupper med homogen sammansättning kan bidra till överdrivet självförtroende, tunnelseende och press att komma överens, vilket leder till att det självständiga och kritiska tänkandet inte fungerar lika bra.<sup>190</sup> De kvinnor som väljs in i styrelserna skiljer sig från männen som väljs in. Till exempel är kvinnorna i styrelserna i *allmennaksjeselskap* yngre än männen. År 2010 var en tredjedel av kvinnorna yngre än 45 år, medan motsvarande andel för männen var en femtedel. År 2010 hade 72 procent av kvinnorna i styrelserna i *allmennaksjeselskap* universitets- eller högskoleutbildning, jämfört med 63 procent av männen.<sup>191</sup> Skillnaderna gör att styrelsemedlemmarna antagligen har olika perspektiv på frågor och att diskussionerna kan vara mer givande än i en styrelse bestående av en mer homogen sammansättning.

## 5 EU-kommissionens förslag till kvot i bolagsstyrelser

### 5.1 Bakgrund och förslagets syfte

EU-kommissionen gav år 2012 ett förslag till direktiv om jämnare könsfördelning i styrelser i börsnoterade bolag; förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder. I förslaget konstateras att trots att stater själva och EU:s institutioner genom rekommendationer försökt förbättra jämställdheten inom det ekonomiska beslutsfattandet, och som en del av det öka kvinnornas andel i bolagsstyrelserna, har kvinnornas andel i bolagsstyrelserna ökat långsamt.<sup>192</sup> Ökningstakten i olika medlemsstater har varit ojämn

---

<sup>186</sup> *Sjåffjell* 2015, s. 37.

<sup>187</sup> *Ibid*

<sup>188</sup> *Sjåffjell* 2015, s. 39.

<sup>189</sup> *Sjåffjell* 2015, s. 40.

<sup>190</sup> *Ibid*

<sup>191</sup> *Bartsch – Skårerhøgda* 2010, s. 9.

<sup>192</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 2.

beroende på staternas interna reglering. Stater som infört bindande bestämmelser har haft den största ökningen medan stater som använt självreglering inte uppnått lika påtagliga förändringar. Om ökningen fortsätter i samma takt skulle det ännu ta flera decennier före en jämn könsfördelning uppnås inom EU.<sup>193</sup> Staternas regleringar skiljer sig också mycket från varandra med tanke på sanktioner och vilka slags bolag som regleringen tillämpas på, samt om det gäller endast icke-verkställande styrelsemedlemmar eller också verkställande medlemmar.<sup>194</sup>

Förslaget konstaterar att potential till ekonomisk tillväxt tappas genom att kompetenta kvinnors kunskaper inte utnyttjas och att det är nödvändigt att använda alla personresurser för att kunna skapa konkurrensfördelar gentemot andra länder.<sup>195</sup> Genom att inte erbjuda kvinnor attraktiva karriärutvecklingar begränsar medlemsstaterna sin tillväxtpotential.<sup>196</sup> Enligt kommissionen kommer en ökning av kvinnors deltagande i bolagsstyrelser ha positiva effekter på kvinnors anställningar också på alla andra nivåer inom bolagen och på ekonomin. En större andel kvinnor i bolagsstyrelserna förväntas leda till en ökning av andelen kvinnor som utses till andra ledande poster, eftersom en ökad andel kvinnor i styrelserna kommer att förändra den manliga uppfattningen om kvinnors förmåga att sköta högre poster, medan de kvinnliga styrelsemedlemmarna inte förväntas ha den uppfattningen från början. En ökad andel kvinnor på högre poster förväntas också leda till en ökad andel på de ännu lägre posterna. Samtidigt förväntas kvinnornas ökade andel i styrelserna också leda till att fler kvinnor kommer att försöka uppnå högre poster inom bolagen då de ser att det är möjligt att uppnå sådana poster också för kvinnor.<sup>197</sup>

Enligt kommissionens konsekvensbedömning som föregått direktivförslaget har lyfts fram att fler kvinnor än män utexamineras från högskolor i EU.<sup>198</sup> Trots att betydligt fler kvinnor än män har kommit in på arbetsmarknaden och att det från början av 2000-talet finns hälften fler högkvalificerade kvinnor än män, har det inte märkts som en jämnare könsfördelning i bolagsledningarna.<sup>199</sup> Att så få kvinnor utses till styrelsemedlemmar beror enligt kommissionen på stereotypa könsroller, ett mansdominerat företagsklimat och bristande öppenhet vid utnämning av styrelsemedlemmarna. Sådana faktorer gör att utnämningen inte fungerar

---

<sup>193</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 2.

<sup>194</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 3.

<sup>195</sup> Ibid

<sup>196</sup> Impact assessment 2012, s. 12.

<sup>197</sup> Ibid

<sup>198</sup> Impact assessment 2012, s. 16-17.

<sup>199</sup> Impact assessment 2012, s. 17.



optimalt. Kommissionens förslag konstaterar att styrelser som domineras av ena könsgruppen riskerar att ägna sig åt ett inskränkt grupptänkande, vilket kan leda till att besluten aldrig ifrågasätts, eftersom det råder brist på olika synvinklar och kunskaper. Problemet ligger delvis i att rekryteringen sker i små grupper genom manliga nätverk och kontakter, samt en bristande öppenhet gällande kriterierna vid rekryteringar.<sup>200</sup> Förslaget konstaterar att könsfördelningen endast avser resultatet och reglerar inte hur bolagen väljer styrelsemedlemmarna.<sup>201</sup> Syftet med förslaget är att förbättra könssammansättningen i styrelserna och genom detta öka likabehandlingen av kvinnor och män.<sup>202</sup> Förslaget ska undanröja hinder för kvinnor som vill nå en post i bolagsstyrelser.<sup>203</sup> En förbättrad jämställdhet förväntas i sin tur förbättra EU:s ekonomiska situation.<sup>204</sup> Syftet med förslaget är alltså inte endast att öka jämställdheten mellan kvinnor och män, utan också att genom detta förbättra bolagens prestanda och öka den kvinnliga arbetskraften och därigenom få positiva ekonomiska effekter.<sup>205</sup>

För att positiv särbehandling ska kunna användas har EU-domstolen genom sin praxis satt upp en del kriterier som måste uppfyllas för att positiv särbehandling ska vara förenlig med likabehandlingsprincipen. För det första måste åtgärderna gälla ett område där kvinnor är underrepresenterade, för det andra får åtgärderna endast ge företräde åt kandidater av det underrepresenterade könet som är lika meriterade som kandidater av det andra könet. Sista kriteriet är att företrädet inte får vara automatiskt och ovillkorligt, utan det ska vara möjligt att frångå bestämmelsen i särskilt motiverade fall som beaktar den enskilda situationen och i synnerhet kandidaternas personlighet.<sup>206</sup> På grund av de två senare kriterierna kan direktivförslaget inte vara absolut, utan det måste gå att frångå kvoten. I konsekvensbedömningen konstateras att en del branscher kan ha svårare att hitta kompetenta kvinnor än andra, eftersom antalet kompetenta kvinnor varierar mellan olika branscher. För att säkerställa att de mest kompetenta kandidaterna blir valda till styrelsen anser kommissionens arbetsgrupp att en bindande EU-reglering inte ska ställa absoluta kvoter, utan att regleringen ska tillåta bolag att frångå bestämmelsen om det inte är möjligt att hitta lämpliga kandidater av det underrepresenterade könet. Enligt konsekvensbedömningen är en sådan reglering som kan göra undantag från kvoten förenlig med EU-domstolens praxis angående positiv särbehandling.<sup>207</sup> Förslaget motsvarar i den här bemärkelsen Finlands kvotbestämmelse för

---

<sup>200</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 4.

<sup>201</sup> EU-kommissionens förslag 2012, punkt 22, s. 18.

<sup>202</sup> EU-kommissionens förslag 2012, punkt 28, s. 20.

<sup>203</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 5.

<sup>204</sup> Impact assessment 2012, s. 23.

<sup>205</sup> Impact assessment 2012, s. 24.

<sup>206</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 6.

<sup>207</sup> Impact assessment 2012, s. 29.

offentliga organ, som går att frånga om det finns ”särskilda skäl” som talar för det. Norges kvotbestämmelse däremot är absolut och går inte att frånga av någon orsak.

EU:s förslag ställer en minimikvot på 40 procent för det underrepresenterade könet, det vill säga i praktiken kvinnor. I konsekvensbedömningen konstateras att en eller två kvinnor enkelt marginaliseras när deras närvaro i en stor grupp är ringa och närmast ses som symbolisk. Först då andelen kvinnor i styrelsen utgör en så betydande grupp av styrelsen att det inte längre är möjligt att se dem som en symbolisk grupp, kan en betydande och hållbar förändring ske och kvinnorna ses som fullvärdiga medlemmar och kan därmed påverka styrelsearbetet substantiellt. Den kritiska massan som måste förekomma för att kunna se att könsfördelningen leder till resultat i bolagets styrning och prestanda, är en andel kvinnor på 30 procent, eller minst tre kvinnor om styrelsens medlemsantal är lämpligt för det. Det ultimata för att uppnå den kritiska massan är att kvinnornas andel utgörs av minst tre personer och 30 procent av styrelsemedlemmarna samtidigt.<sup>208</sup> Enligt förslaget till direktiv ligger kvoten på 40 procent mellan den minsta kritiska massan som behövs för att få en verkan, 30 procent, och total jämställdhet, 50 procent.<sup>209</sup> Dock, är det möjligt för medlemsstaterna att fastställa att det är tillräckligt att ett bolag visar att minst en tredjedel av styrelsemedlemmarna är av det underrepresenterade könet, oavsett om det är verkställande eller icke-verkställande medlemmar, för att kravet ska vara uppfyllt, istället för att fokusera endast på icke-verkställande styrelsemedlemmar.<sup>210</sup>

## 5.2 Tillämpning

EU:s förslag gäller till skillnad från exempelvis Norges kvotbestämmelse endast styrelser i börsnoterade bolag, eftersom börsnoterade bolag har en särskild ekonomisk tyngd och synlighet samt är normgivande i näringslivet.<sup>211</sup> Kommissionen anser att förändringar i börsbolagens styrelsesammansättning diskuteras i offentligheten och troligtvis kommer att påverka privata sektorn överlag.<sup>212</sup> Förslaget skiljer sig också från Norges kvotbestämmelse på den punkten att förslaget inte gäller små eller medelstora företag.<sup>213</sup> Liksom Norges kvotbestämmelse så gäller förslagets kvotbestämmelse dock endast icke-verkställande styrelsemedlemmar, om inte

---

<sup>208</sup> Impact assessment 2012, s. 16.

<sup>209</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 5.

<sup>210</sup> EU-kommissionens förslag 2012, punkt 32, s. 20.

<sup>211</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 5.

<sup>212</sup> Impact assessment 2012, s. 35.

<sup>213</sup> EU-kommissionens förslag 2012, artikel 3.

medlemsländerna väljer att tillåta det andra tillvägagångssättet. Att förslaget gäller endast icke-verkställande medlemmar är ett sätt att reglera inblandningen i bolagens styrning så att den är så liten som möjligt. Kommissionen anser dock att en jämnare könsfördelning i styrelserna kommer att påverka jämställdheten också på högre nivå.<sup>214</sup> Kvotbestämmelsen skulle också gälla för arbetstagarnas representanter, med undantag för bolag där arbetstagarna av det underrepresenterade könet utgör mindre än 10 procent av personalen.<sup>215</sup> För att bolag ska uppnå målet om könsrepresentationen ska de vid rekryteringen använda sig av på förhand fastställda kriterier, som är tydliga, otvetydiga och neutralt utformade.<sup>216</sup>

EU-kommissionens förslag innebär att lika meriterade kandidater av det underrepresenterade könet ska ges företräde, om inte en objektiv bedömning av alla enskilda sökandes meriter ger utslag för en sökande av motsatt kön. Bedömningen måste beaktas för att kvotbestämmelsen ska vara förenlig med EU-domstolens rättspraxis angående positiv särbehandling.<sup>217</sup> För att kunna bedöma om två kandidater är lika meriterade måste bolagen på förhand fastställa de kriterier som kandidaterna ska uppfylla.<sup>218</sup> Om en kandidat som inte blev vald begär det så är bolaget tvunget att redogöra för vilka kriterier som använts vid valet av styrelsemedlemmarna och hur bedömningen gått till vid valet, samt i lämpliga situationer vad som lett till valet av en person som inte tillhör det underrepresenterade könet.<sup>219</sup> Detta skulle leda till transparentare urvalsprocesser och att personer också utanför bolaget kan se hur bedömningen gått till. Att de som väljer eller föreslår kandidater inte kan göra detta utan övervakning, och att kriterierna angående medlemmarnas kompetens fastställs på förhand, minskar risken för att personer av det överrepresenterade könet automatiskt fortsätter att väljas på grund av stereotypiska uppfattningar. Detta förfarande skulle vara en viktig del i arbetet för att öka jämställdheten och minska på den strukturella diskrimineringen.

Enligt artikel 5 punkt 2 i kommissionens förslag, och i de senare utformade förslagen,<sup>220</sup> ska de bolag som direktivet tillämpas på årligen rapportera till nationella myndigheter och offentliggöra på sina webbplatser angående bolagsstyrelsens könsfördelning och vilka åtgärder som bolaget tagit för att främja en jämn könsfördelning. Om bolaget inte uppfyllt målet på 40 procent ska det också meddela orsakerna till det och vilka åtgärder bolaget vidtagit eller

---

<sup>214</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 5.

<sup>215</sup> EU-kommissionens förslag 2012, punkt 31, s. 20.

<sup>216</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 5.

<sup>217</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 12.

<sup>218</sup> Impact assessment 2012, s. 27.

<sup>219</sup> EU-kommissionens förslag 2012, punkt 28, s. 20.

<sup>220</sup> Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 20 november 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder EUT C 436, 24.11.2016 och Rådets lägesrapport 9496/17.

kommer att vidta för att uppnå målet, enligt artikel 5 punkt 3. Enligt artikel 6 ska medlemsstaterna själva besluta vilka sanktioner som ska tillämpas på bolag som inte följer bestämmelserna. Dock måste sanktionerna vara effektiva, proportionella och avskräckande. Som exempel ger kommissionens direktivförslag straffavgifter och ogiltigförklaring eller upphävande av utnämningen eller valet av en styrelseledamot som skett i strid med de bestämmelser medlemsstaten antagit i enlighet med direktivet. Europaparlamentet gav i sitt yttrande ett ändringsförslag som förutom sanktionerna enligt kommissionens förslag också innehöll som exempel att bolaget kan uteslutas från offentliga upphandlingar och partiellt utestängas från tilldelning av medel från EU.<sup>221</sup> Parlamentet ansåg också att det ska vara möjligt för stater att använda tvångsavveckling om det är fråga om allvarliga och upprepade överträdelser.<sup>222</sup> Det är enligt direktivförslaget dock upp till staterna att själva reglera om sanktionerna, de sanktioner som nämns i förslagen fungerar endast som exempel.

Eftersom en reglering enligt förslaget skulle innebära användning av positiv särbehandling, kan regleringen inte längre användas då målet med regleringen har uppnåtts. När kvinnornas andel i bolagsstyrelserna har uppnått en tillräckligt hög nivå och kulturen och rekryteringsprocessen har förändrats så till den grad att en tillbakadragning av kvoten inte längre skulle resultera i en återgång till gamla mönster, är regleringen inte längre berättigad.<sup>223</sup> Direktivförslaget satte ändå ut en tidpunkt till vilken direktivet skulle vara i kraft i artikel 10, som dock på grund av den långa behandlingsprocessen flyttats fram till en senare tidpunkt.<sup>224</sup> Tidsbegränsningen motiverades i förslaget med proportionalitetsprincipen och att målsättningarna ska vara i kraft endast tills att hållbara framsteg med bolagsstyrelsernas könsfördelning gjorts.<sup>225</sup> Vid tidsbegränsningens slut ska ske en bedömning av ifall direktivets verkningstid borde förlängas,<sup>226</sup> vilket betyder att direktivet kan fortsätta vara i kraft tills de ovanstående bedömningsgrunderna uppfyllts.

---

<sup>221</sup> Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 20 november 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder EUT C 436, 24.11.2016, artikel 6 punkt 2 aa och punkt 2 ab.

<sup>222</sup> Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 20 november 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder EUT C 436, 24.11.2016, punkt 30.

<sup>223</sup> Impact assessment 2012, s. 28.

<sup>224</sup> Rådets lägesrapport 9496/17, s. 4.

<sup>225</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 13. och s. 22.

<sup>226</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 22.

### 5.3 Förslagets behandling

I samband med förslagets konsekvensbedömning togs det upp att en del stater anser att beslut om tillvägagångssätt för att uppnå en jämnare könsfördelning i bolagsstyrelser borde lämnas att göras på nationell nivå istället för på EU-nivå. Som argument användes att också medel som tagits på lägre nivå än lag har varit framgångsrika för att förbättra könsfördelningen i bolag i bland annat Finland och Sverige. Att till exempel Finland och Sverige har uppnått resultat beror enligt kommissionen på att frågan om könsfördelningen i bolagsstyrelserna har diskuterats i dessa länder och det har funnits en risk för att lagstiftning ska ske ifall könsfördelningen inte förbättras på frivillig väg. Detta ”hot” om åtgärder genom lagstiftning kommer dock inte att ha samma effekt över en längre tid och det kan inte antas att bolagens ansträngningar kommer att hålla i sig då hotet inte längre existerar. Inte heller har resultaten uppnåtts endast med frivilliga åtgärder utan till exempel statligt ägda finska bolag har redan länge reglerats av lagstiftning angående könssammansättningen. Dessutom kan könsfördelningen inte heller i dessa länder anses vara jämn, även om den är jämnare än i andra.<sup>227</sup> Kommissionen konstaterar att bäst resultat uppnås genom en reglering på EU-nivå, eftersom medlemsstaterna själva reglerar frågan på varierande sätt och med varierande effektivitet. Olika reglering i olika länder skulle kunna leda till en snedvridning av konkurrensen, medan en reglering på EU-nivå samtidigt också gör det enklare för bolag att utnyttja EU:s interna marknad för att hitta kvalificerade kandidater.<sup>228</sup> Det vill säga målet med åtgärderna kan inte uppnås i tillräcklig grad genom medlemsstaternas egen reglering och är därför enligt kommissionen inte emot subsidiaritetsprincipen.<sup>229</sup> Att det är fråga om en tillfällig reglering bidrar enligt kommissionens konsekvensbedömning också till att regleringen är förenlig med subsidiaritetsprincipen.<sup>230</sup>

Gällande proportionalitetsprincipen konstateras i förslaget att tidigare uppmaningar till självreglering inte har gett resultat och kan därför inte heller förväntas leda till att målet om förbättrad jämställdhet uppfylls, samt att regleringen enligt förslaget endast kräver sådana ändringar på nationell nivå som är nödvändiga för att uppnå harmonisering av lagstiftningen angående rekryteringsprocessen. Att förslaget endast gäller stora börsbolag, för att det för andra bolag skulle leda till oproportionerligt stor administrativ börda, samt att regleringen endast gäller icke-verkställande styrelsemedlemmar, bidrar till att förslaget inte är emot proportionalitetsprincipen.<sup>231</sup> Enligt kommissionens konsekvensbedömning är det också viktigt

---

<sup>227</sup> Impact assessment 2012, s. 25–26.

<sup>228</sup> Impact assessment 2012, s. 28.

<sup>229</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 9

<sup>230</sup> Impact assessment 2012, s. 28.

<sup>231</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 10.

att regleringen inte ställer absoluta kvoter som inte går att frångå, utan att det ska vara möjligt för bolag att frångå bestämmelsen om det inte har varit möjligt att hitta lämpliga kandidater av det underrepresenterade könet.<sup>232</sup>

Förslaget har inte godkänts, så direktivet är alltså inte i kraft. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och europeiska regionkommittén gav yttranden om kommissionens förslag år 2013.<sup>233</sup> Båda kommittéerna var positivt inställda till förslaget trots några ändringsförslag och rekommendationer. Europaparlamentet godkände kommissionens förslag med en del ändringsförslag, bland annat poängterade parlamentet vikten av förfarandet vid rekryteringen ännu mera än kommissionens ursprungliga förslag.<sup>234</sup> Parlamentet ville också ändra formuleringen så att det enligt artikel 4 punkt 2 ska finnas minst 40 procent icke-verkställande styrelseledamöter av det underrepresenterade könet, eller en ledamot om styrelsen endast har tre icke-verkställande medlemmar, istället för att antalet ska ligga så nära 40 procent som möjligt, som kommissionen föreslog. Förslaget har behandlats i europeiska unionens råd i flera omgångar, men eftersom flera stater ansett att förslaget varit emot subsidiaritetsprincipen har behandlingen inte framskridit i någon snabb takt, även fast rådet föreslagit en del ändringar i förslaget för att göra det flexibla för medlemsstaterna.<sup>235</sup> Rådet konstaterade senast år 2017 att alla delegationer är för en jämnare könsfördelning i princip, men att en del fortfarande föredrar åtgärder på nationell nivå, eller icke-bindande åtgärder på EU-nivå. Därför krävs det ännu arbete innan en kompromiss kan nås.<sup>236</sup>

Vid direktivförslagets utarbetning granskades införandet av en kvotbestämmelse i förhållande till en del övriga rättigheter enligt stadgan. Direktivförslaget i förhållande till stadgans egendomsskydd diskuteras närmare i kapitel 6.8, de övriga rättigheterna som granskades går kort igenom här. Granskningen konstaterade att så länge kvotbestämmelsen uppfyller kriterierna som krävs för användandet av positiv särbehandling, vilket förslaget enligt kommissionen gör, så står den inte i strid med diskrimineringsförbudet enligt artikel 21 i stadgan, utan främjar jämställdheten som en rättighet enligt artikel 23.<sup>237</sup> Artikel 16 i stadgan föreskriver om näringsfrihet. Rätten att besluta hur och vem som leder ett företag är en del av

---

<sup>232</sup> Impact assessment 2012, s. 29.

<sup>233</sup> Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder” EUT C 133, 9.5.2013 och Yttrande från Regionkommittén – ”Direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder” EUT C 218, 30.7.2013.

<sup>234</sup> Se till exempel artikel 4 i europaparlamentets lagstiftningsresolution EUT C 436, 24.11.2016.

<sup>235</sup> Rådets lägesrapport 9496/17, s. 3.

<sup>236</sup> Rådets lägesrapport 9496/17, s. 5.

<sup>237</sup> Annexes to the impact assessment 2012, s. 63.

näringsfriheten.<sup>238</sup> Utredningen kom fram till att det finns ett allmänt intresse bakom kvotbestämmelsen och att inskränkningen inte är oproportionerlig med tanke på att den endast gäller stora börsbolag, att bestämmelsen inte föranleder nya stora kostnader för bolagen och att den inte inskränker näringsfrihetens kärna. Dessutom finns redan mycket regleringar angående näringsutövande och en kvotbestämmelse skulle inte vara så annorlunda från tidigare regleringar att den skulle utgöra en oproportionerlig inskränkning av näringsfriheten.<sup>239</sup> Artikel 15 stadgar om rätten att arbeta och att fritt välja yrke, vilket stater kan uppmuntra bland annat genom att förhindra diskriminering. Till rätten hör också frihet att välja en karriär och att klättra i karriären. Enligt utredningen skulle en kvotbestämmelse främja kvinnors rätt att fritt välja yrke, men ändå inte begränsa männens frihet att välja.<sup>240</sup>

## 6 Kvotering med tanke på egendomsskydd

### 6.1 Kriterier för att kunna inskränka på grundlagens egendomsskydd

Enligt grundlagen 15 § 1 mom. är var och ens egendom tryggad. Denna grundrättighet måste beaktas vid bedömningen av ifall det är möjligt att införa kvotering i bolagsstyrelser, eftersom en sådan reglering begränsar aktieägarnas möjlighet att fritt besluta om styrelsens sammansättning. När en bedömning av egendomsskyddet i förhållande till andra rättigheter görs, ska beaktas alla parter rättigheter och intressen. Det ska ske en avvägning där man i så stor utsträckning som möjligt försöker trygga parternas ekonomiska handlingsfrihet och trygghet på ett sätt som inte är oskäligt.<sup>241</sup> För att kunna inskränka på en grundrättighet ska vissa kriterier uppfyllas; regleringen ska ske genom lag, inskränkningen ska vara noga avgränsad och exakt definierad, det ska finnas en godtagbar grund för inskränkningen, inskränkningen ska uppfylla proportionalitetsprincipen och rättsskyddsprincipen, följa de mänskliga rättigheterna och inte inskränka på grundrättighetens kärna.<sup>242</sup> Alla kriterier ska inte bedömas lika hårt i alla situationer, till exempel kriterierna om att det ska finnas en godtagbar grund för åtgärden och att åtgärden ska uppfylla proportionalitetsprincipen ska bedömas

---

<sup>238</sup> Annexes to the impact assessment 2012, s. 63.

<sup>239</sup> Annexes to the impact assessment 2012, s. 64-65.

<sup>240</sup> Annexes to the impact assessment 2012, s. 66.

<sup>241</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksuoja (PL 15 §) >Omaisuuksuojan tulkinnallisia lähtökohtia >Omaisuuksuojan suhteellisuus >Osapuolten moninaisuus.

<sup>242</sup> GrUB 25/1994 rd, s. 5.

strängare ifall åtgärden till exempel begränsar användningen av egendom som krävs för en individs boende än ifall den begränsar internationella börsbolags verksamhet.<sup>243</sup>

När det gäller att regleringen ska ske genom lag behöver inte det kriteriet här närmare gås igenom, inte heller anser jag att det i den här avhandlingen finns skäl att närmare gå igenom kriteriet på att inskränkningen ska vara noga avgränsad och exakt definierad. Så länge som en kvotreglering sker på lagstiftningsnivå och är formulerad så att det tydligt framgår ur lagen hur tillämpningen ska utföras, orsakar dessa kriterier inte i detta sammanhang något större problem, detsamma gäller kriteriet för rättsskydd. Att inskränkningen inte får bryta mot mänskliga rättigheter kommenteras inte heller närmare. I de underkapitel som följer diskuteras kriterierna för godtagbar grund, grundrättighetens kärna och proportionalitetsprincipen närmare. Angående proportionalitetsprincipen har bedömningen av om kriteriet uppfylls delats upp i två kapitel, där det senare kapitlet fokuserar på om det är möjligt att uppnå målet med åtgärden genom mindre inskränkande åtgärder. Före kriterierna behandlas gås egendomsskydd med tanke på juridiska personer igenom, eftersom egendomsskyddet som i det här fallet inskränks är kopplat till bolag.

Eftersom den nuvarande kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen 4 a § 1 mom. endast berör kommunala och statliga organ, behandlades förslaget till lagändringen inte med tanke på egendomsskyddet. Det gjorde inte heller förslaget om att det ska finnas en jämn representation av båda könen i ledningsorganet för organ som utövar offentlig makt och bolag med statlig eller kommunal majoritet enligt nuvarande 4 a § 2 mom. Utskottet konstaterade bara att förslaget endast gäller bolag med statlig eller kommunal majoritet och att dessa förpliktas av bestämmelsen om jämn könsrepresentation vid bolagsstämmor, men att andra delägare inte berörs. Utskottet konstaterade dock att båda dessa bestämmelser i lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom det är fråga om främjande av faktisk jämställdhet som grundar sig på plan och medlen för detta framkommer i lagtexten, samt att kravet på jämn könsfördelning kan frångås av särskilda skäl, såsom diskriminering av en person.<sup>244</sup>

## **6.2 Egendomsskydd som utgår från juridiska personer**

Juridiska personer åtnjuter inte själva egendomsskydd, utan egendomsskyddet ska kopplas till den fysiska person som står bakom den juridiska personen och som därmed kan påverkas av

---

<sup>243</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksuojat (PL 15 §) >Omaisuuksuojan sisältö >Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuusuojat-asioissa.

<sup>244</sup> GrUU 25/1994 rd, s. 2.



inskränkningar i egendomen. Ju längre bort den fysiska personen är från där åtgärden sker, desto mindre inskränker åtgärden på den fysiska personens egendomsskydd.<sup>245</sup> Egendom som har stark koppling till individen har starkare skydd i grundlagen än egendom som inte är lika personligt viktig, till exempel är det viktigare att skydda egendom som är nödvändig för individens utkomst eller hälsa än det är att skydda placeringar som bolag flyttar runt på den internationella marknaden.<sup>246</sup> En annan sak som påverkar hur starkt egendomsskyddet är, är i hur stor utsträckning utomstående saker såsom sociala eller ekologiska bindningar hör ihop med egendomen. När påverkan av egendomens användning på människor, miljö eller allmänna intressen ökar, ökar också offentliga maktens regleringsmöjligheter på egendomen. Detta innebär att egendom som används i näringsverksamhet kan regleras i större utsträckning än egendom som används privat. Vid bedömningen av hur stor påverkan egendomen har på yttre faktorer ska beaktas hur långvariga och allvarliga effekterna är samt hur stort område eller hur stor grupp människor som påverkas.<sup>247</sup>

Grundlagsutskottet har i flera utlåtanden konstaterat att införandet av en bestämmelse som inskränker på egendomsskyddet för börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa ger lagstiftaren större spelrum, än när det gäller bestämmelser som har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen.<sup>248</sup> I flera av utlåtandena har det handlat om telekommunikationsföretag, vilka är i en speciell ställning på marknaden med tanke på bristen på konkurrens. I grundlagsutskottets utlåtande 9/2008 vp var det fråga om en reglering av ägarstrukturer för bolag som har hand om el- och naturgasnät. Grundlagsutskottet ansåg med tanke på att dessa bolag var betydande verksamhetsutövare inom sitt område och till stor del ägdes av andra bolag, att de individer som åtnjuter egendomsskydd är långt borta från där regleringen sker. Därför stod regleringen av dessa bolags ägarstrukturer inte i strid med egendomsskyddet.<sup>249</sup> Trots att dessa utlåtanden gäller bolag som är i en särskild ställning på marknaden, kan det utgående från dessa utlåtanden ändå antas att en inskränkning i egendomsskyddet är enklare att tillämpa på publika bolag eller börsbolag, jämfört med icke-noterade bolag eller andra juridiska personer, som påverkar de fysiska personerna bakom den juridiska personen mera direkt. Till exempel en reglering av personlig företagsverksamhet som används av fysiska personer för deras utkomst kan inte ske på samma villkor som en reglering

---

<sup>245</sup> *Saraviita* 2005, s. 429.

<sup>246</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksuojat (PL 15 §) >Omaisuuksuojan sisältö >Suojan tehokkuuteen vaikuttavia tilannekohtaisia näkökohtia >Yksilöliittynään vahvuus.

<sup>247</sup> *Länsineva* 2002, s. 238.

<sup>248</sup> Bland annat GrUU 34/2000 rd, s. 2, GrUU 61/2002 rd, s. 4, GrUU 6/2009 rd, s. 10.

<sup>249</sup> PeVL 9/2008 vp, s. 4. (inte tillgång till svensk version)

av börsbolag, till vilka de fysiska personerna som fungerar som aktieägare inte har ett lika direkt förhållande.

I grundlagsutskottets utlåtande 45/1996 rd var det fråga om en lagändring som reglerade förvaltningsrådets och styrelsens sammansättning i arbetspensionsförsäkringsbolag, så att försäkringstagarna och de försäkrade skulle utgöra minst hälften av medlemmarna i förvaltningsrådet och styrelsen. Grundlagsutskottet konstaterade att den normala utgångspunkten är att om en bolagsstämma förpliktas att utse representanter i beslutsfattande organ så att hälften av dem är utomstående, strider det mot ägarnas rätt att bestämma över sin egendom. Utskottet ansåg dock att det är förknippat med en reservation att det verkligen går att identifiera enskilda ägare. Utskottet konstaterar:

Det är nämligen befogat att anse att ju längre en juridisk person står från enskilda individer och analogt ju obetydligare och mer indirekta konsekvenser åtgärderna har för enskilda personers konkreta ekonomiska intressen, desto osannolikare är det att åtgärder mot en juridisk person kan stå i strid med enskilda personers egendomsskydd enligt 12 § regeringsformen.<sup>250</sup>

I utlåtandet konstateras att arbetspensionsförsäkringsbolag skiljer sig i betydande grad från vanliga aktiebolag och försäkringsbolag som bedriver frivillig försäkringsrörelse, med tanke på uppgifter och juridisk status, till exempel har de hand om lagstadgade uppgifter av offentlighetsrättsligt slag.<sup>251</sup> På grund av bolagens särställning anser grundlagsutskottet att inskränkningen i ägarnas bestämmanderätt har acceptabla grunder och står i proportion till syftet, och att inskränkningen därmed inte kränker ägarnas rätt att använda sin egendom på ett normalt, skäligt och förnuftigt sätt.<sup>252</sup> Enligt *Länsineva* innebär citatet ovan att inskränkningar i egendomsskyddet i sådana här fall inte har lika stränga kriterier för att uppfylla testet om inskränkningens grundlagsenlighet, som fall då inskränkningarna gäller mera direkt individers förmögenhetsförmåner.<sup>253</sup> Det vill säga hur effektivt egendomsskyddet som berör juridiska personer är, beror på hur direkta påverkningar och stor betydelse det har för fysiska personer.

---

<sup>250</sup> GrUU 45/1996 rd, s. 2. Egendomsskyddet enligt regeringsformen 12 § är numera reglerat i grundlagen 15 §. Se också PeVL 9/2008 vp, s. 4.

<sup>251</sup> GrUU 45/1996 rd, s. 2–3.

<sup>252</sup> GrUU 45/1996 rd, s. 3.

<sup>253</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksuoja (PL 15 §) >Omaisuuksuojasäännöksen soveltamisala >Henkilöllinen soveltamisala >Oikeushenkilöt.

### 6.3 Godtagbar grund

Liksom för begränsning av andra grundrättigheter ska det finnas en godtagbar grund för att begränsa egendomsskyddet. Godtagbara grunder kan vara bland annat att skydda en annan grundrättighet<sup>254</sup> eller ett vägande samhällligt intresse.<sup>255</sup> En godtagbar grund kan gälla antingen skyddande av enskildas intressen eller främjande av allmän fördel.<sup>256</sup> Grundrättigheter som ålägger offentliga makten att främja grundrättigheten kan också vara skäl att inskränka på en annan grundrättighet.<sup>257</sup> När ett lagförslag grundar sig på det allmännas plikt att främja någonting enligt en grundrättighet och samtidigt inskränker på en annan grundrättighet, brukar åtgärden enligt *Saraviita* motiveras med att det istället för en grundrättighets inskränkning är fråga om en annan grundrättighets främjande.<sup>258</sup>

Bedömningen av om det finns godtagbara grunder för inskränkningen ska ske i varje enskilt fall, beaktande av på vilket sätt inskränkningen görs. För egendom som åtnjuter ett starkt egendomsskydd är kriterierna för när en grund kan anses vara godtagbar höga, i sådana fall kan krävas att skälen ska vara nödvändiga. Däremot kan till exempel ekonomisk verksamhet där det ingår betydande sociala eller ekonomiska konsekvenser eller risker, regleras inskränkande avsevärt med tanke på egendomsskyddet, om det finns skäl att göra det till exempel för att vara förenligt med samhällets allmänna intressen.<sup>259</sup> Enligt *Saraviita* är de tyngst vägande grunderna sådana som härstammar från grundrättigheterna, som exempel ger han bland annat bestämmelserna om jämställdhet mellan könen i grundlagen 6 §.<sup>260</sup>

När det gäller skyddandet av en annan grundrättighet som grund för en inskränkning av egendomsskyddet, har grundlagsutskottet konstaterat att kravet på en godtagbar grund uppfylls till exempel då inskränkningen görs för att skydda miljön, i egenskap av att grundlagen stadgar om miljö bland grundrättigheterna.<sup>261</sup> Vid frågan ifall egendomsskyddet eller en annan grundrättighet ska ges starkare skydd, är det ofta skäl att skydda den svagare parten. En begränsning av egendomsskyddet kan ofta vara nödvändigt för att skydda den svagare partens

---

<sup>254</sup> *Viljanen*, Perusoikeudet >Yleinen osa >Perusoikeuksien rajoittaminen >Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset >Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus >Perusoikeuksien turvaaminen.

<sup>255</sup> *Viljanen*, Perusoikeudet >Yleinen osa >Perusoikeuksien rajoittaminen >Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset >Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus >Muu painava intressi.

<sup>256</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksensuoja (PL 15 §) >Omaisuuksensuojan sisältö >Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuuksensuoja-asioissa >Hyväksyttävä rajoitusperuste.

<sup>257</sup> GrUU 17/1997 rd, s. 2.

<sup>258</sup> *Saraviita* 2005, s. 204.

<sup>259</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksensuoja (PL 15 §) >Omaisuuksensuojan sisältö >Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuuksensuoja-asioissa >Hyväksyttävä rajoitusperuste

<sup>260</sup> *Saraviita* 2005, s. 211.

<sup>261</sup> GrUU 21/1996 rd, s. 4.

rättigheter. I situationer där den starkare partens handlingar tydligt kan hota den svagare partens uppfyllande av sina grundrättigheter, har den offentliga makten en skyldighet att ta till åtgärder för att skydda den svagare partens rättigheter och uppnå en tillräcklig balans mellan parternas intressen.<sup>262</sup> Det vill säga det är inte endast en möjlighet att ta till aktiva åtgärder i sådana fall, utan det är den offentliga maktens skyldighet. Offentliga makten kan alltså ha skyldighet att begränsa egendomsanvändningen i sådana fall att användningen utgör ett hot mot andra grundrättigheter.<sup>263</sup>

När två grundrättigheter står emot varandra, ska man försöka komma till en sådan lösning som så optimalt som möjligt tryggar båda sidornas grundrättigheter. När det gäller egendomsskydd ska särskild vikt läggas vid sådana egendomsrättigheter som på grund av bandet till individen åtnjuter ett starkt grundlagsskydd.<sup>264</sup> Angående en kvotbestämmelse så kan konstateras att den skulle införas med anknytning till en grundrättighet, det vill säga grundlagens 6 § om likabehandling och diskrimineringsförbud. Kvotbestämmelsen skulle skydda individer mot diskriminering och öka den faktiska jämställdheten. Individer måste ses som den svagare parten gentemot börsbolag och kan därför behöva skyddas för att trygga en jämlik behandling, dock kan det i detta fall knappast anses vara offentliga maktens skyldighet att begränsa egendomsanvändningen för att den skulle utgöra ett hot mot andra grundrättigheter. Men att införa en kvotbestämmelse för att skydda grundlagen 6 § kan anses vara motiverat med tanke på att det allmänna har en skyldighet att främja jämställdheten. Egendomsskyddet skulle alltså kunna inskränkas eftersom det sker för att skydda en annan grundrättighet. Eftersom regleringen skulle gälla endast publika bolag eller börsbolag, kan det inte anses vara fråga om sådan egendom som har ett sådant band till individen att egendomsskyddet skulle åtnjuta ett starkt grundlagsskydd. Kriterierna för när skälen är godtagbara kan i detta fall därför inte anses vara höga och inskränkningen kan därför ske enklare än för annan egendom med starkare egendomsskydd.

Vid bedömningen av om det finns godtagbara grunder för att begränsa egendomsskyddet på något sätt, behöver inte bedömningen ske för varje enskild individ, utan begränsningen ska bedömas utgående från om begränsningen är grundad sett ur ett allmänt perspektiv.<sup>265</sup> *Länsineva* hänvisar till en hovrättsdom från år 2002, där det var fråga om åtal mot personer som använt fiskeredskap på en sådan plats där just sådana redskap var förbjudna under den tidpunkten. Enligt de åtalade stred förbudet bland annat mot deras egendomsskydd, bland annat

---

<sup>262</sup> *Länsineva* 2002, s. 241.

<sup>263</sup> *Länsineva* 2002, s. 236.

<sup>264</sup> *Länsineva* 2002, s. 270.

<sup>265</sup> *Länsineva* 2002, s. 266.

på grund av att de redskap som de använt inte skadade fiskarna eftersom att de släpptes ut tillbaka oskadda. Användningen av fiskeredskapen skulle enligt hovrätten inte bedömas utgående från de åtalades perspektiv, utan måste bedömas utgående från ett bredare perspektiv med tanke på område, tid och personer. Det vill säga fokus ska inte vara på om just dessa fiskare släppte ut fiskarna oskadda, eller om just deras fiske inte påverkade fiskbeståndet, utan hur fiskbeståndet påverkas ur ett större perspektiv.<sup>266</sup> Bedömningen av begränsningen ska alltså inte göras utgående från enskilda individer, utan utgående från om det finns tillräckligt starka skäl för begränsningen ur ett helhetsperspektiv. Med tanke på införandet av en kvotbestämmelse som orsakar en inskränkning på egendomsskyddet, är det sett ur ett helhetsperspektiv skäl att införa en reglering som ökar jämställdheten. Fastän ett enskilt bolag inte diskriminerar kvinnor så krävs en jämnare könsfördelning i bolagsledningarna för att öka jämställdheten på samhällsnivå.

Skälen för införandet av en kvotbestämmelse för bolagsstyrelser är uppnående av en jämn könsfördelning i bolagsledningarna. Sammankopplat med detta skäl är att eliminera den strukturella diskriminering som kvinnor utsätts för och att uppnå faktisk jämställdhet. Med tanke på att grundlagen 6 § 4 mom. också ålägger lagstiftaren att främja jämställdhet, är det svårt att se att en godtagbar grund inte skulle föreligga. Grundlagsutskottet har också tidigare ansett att en åtgärd som har förankring i det allmännas plikt att främja en grundrättighet är ett godtagbart skäl för inskränkning av en annan grundrättighet. Till exempel i grundlagsutskottets utlåtande 17/1997 rd var det fråga om en inskränkning i överlåtelsemöjligheten av aravabostäder, som gjordes med stöd av det allmännas skyldighet att främja vars och ens rätt till bostad.<sup>267</sup>

Inskränkning av egendomsskyddet för att införa en kvotbestämmelse har som ovan visats flera orsaker som kan anses vara godtagbara grunder. Grunden är både offentliga maktens skyldighet att främja jämställdhet och överlag skyddandet av jämställdhet som en grundrättighet. Dessutom kan det antas att jämställdhet också är ett vägande samhälleligt intresse. Det är dock tillräckligt att ett av dessa exempel uppfylls för att en godtagbar grund ska anses föreligga. Så även om jämställdhet inte kan anses vara ett vägande samhälleligt intresse så uppfylls kriteriet på en godtagbar grund genom att åtgärden baserar sig på en annan grundrättighet.

---

<sup>266</sup> Rovaniemi hovrätt 28.6.2002 R 02/86.

<sup>267</sup> GrUU 17/1997 rd, s. 2.

## 6.4 Grundrättighetens kärnområde

När det gäller expropriation av egendom enligt grundlagen 15 § 2 mom. är det enkelt att se att till exempel expropriation utan full ersättning inskränker på egendomsskyddets kärna, men gällande det allmänna egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. som är aktuellt i detta fall, finns det inga tydliga gränser för vad som kan anses vara egendomsskyddets kärnområde. Hur långtgående begränsningar i egendomsskyddet som kan göras beror bland annat på hurudan egendom det är fråga om, vad den har för betydelse för individen och hur vägande skäl det finns. Enligt *Länsineva* är det emot kärnområdet att bryta mot andra grundrättigheter vid åtgärder som gäller egendom, till exempel att reglera egendom på ett sätt som är diskriminerande, eller att åtgärderna är oskäligen från den persons synvinkel vars egendomsskydd begränsas.<sup>268</sup> I detta fall ser jag inte att inskränkningen av egendomsskyddet skulle bryta mot någon annan grundrättighet. Egendomens, det vill säga aktiernas, huvudsakliga syfte är att ge avkastning åt aktieägaren. Med tanke på det är inskränkningen på egendomen inte så stor, eftersom att åtgärden inte inskränker på aktieägarens rätt till vinstutdelning eller möjligheter att överlåta egendomen och därmed få avkastning. En kvotbestämmelse skulle inte heller inskränka direkt på enskilda aktieägares möjligheter att välja vem som ska sitta i styrelsen, eftersom bestämmelsen endast skulle gälla styrelsens slutliga sammansättning. Utgående från detta är det svårt att se att en kvotbestämmelse skulle vara oskäligen ur aktieägarnas perspektiv.

## 6.5 Proportionalitetsprincipen

Åtgärder som inskränker på en grundrättighet måste uppfylla proportionalitetsprincipen, det vill säga stå i proportion till det syfte som man vill uppnå genom att begränsa egendomsskyddet. Det ska göras en avvägning mellan grundrättighetens inskränkning och de skäl som finns för inskränkningen. Enligt grundlagsutskottets betänkande angående ändringen av de grundläggande fri- och rättigheterna måste inskränkningen vara nödvändig för att uppnå det godtagbara syftet och målet ska inte kunna nås genom mindre ingrepp i grundrättigheten. Inskränkningen får inte heller gå längre än vad som är motiverat med tanke på vikten av det samhällseliga intresse som ligger bakom inskränkningen, i förhållande till den rättighet som ska inskränkas.<sup>269</sup> Enligt *Viljanen* måste åtgärden vara sådan att det överhuvudtaget ska vara möjligt

---

<sup>268</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksuojat (PL 15 §) >Omaisuuksuojan sisältö >Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuojat-asioissa >Ydinalueen koskemattomuus.

<sup>269</sup> GrUB 25/1994 rd, s. 5.

att uppnå syftet med inskränkningen genom den, och inskränkningen får inte vara i obalans med målet, det vill säga den får inte begränsa den som åtnjuter grundrättigheten för mycket (proportionalitetskravet i snäv bemärkelse).<sup>270</sup> I sista hand bedöms om begränsningen inskränker på ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom.<sup>271</sup>

Till bedömningen av om en begränsning av egendomsskyddet står i proportion till syftet med begränsningen ska enligt *Länsineva* beaktas hur viktig förmögenhetsfördel eller dess användningssätt det är fråga om, hur betydande sättet på vilket dessa begränsas är och hur vägande skälet som står bakom begränsningen är. Om det är fråga om starkt skyddad egendom krävs det att det finns ett särskilt vägande och nödvändigt skäl för att begränsningen ska kunna genomföras, och att det inte är möjligt att uppnå målet med åtgärden på något annat, mindre begränsande sätt. Om det däremot är fråga om egendom som inte åtnjuter ett lika starkt egendomsskydd, krävs det inte att skälet till begränsningen är lika nödvändigt för att begränsningen ska kunna genomföras. Till exempel kan en godtagbar allmän fördel vara tillräckligt som skäl.<sup>272</sup> Dock, får inskränkningen inte vara oskälig med tanke på den som åtnjuter egendomsskyddet.<sup>273</sup> Som redan ovan har konstaterats kan inte aktieägare i publika bolag eller börsbolag anses åtnjuta ett så starkt egendomsskydd att skälet för inskränkningen behöver vara särskilt vägande.

Att åtgärden ska vara sådan att det överhuvudtaget ska vara möjligt att uppnå målet med åtgärden genom den, uppfylls för införandet av en kvotbestämmelse eftersom målet är att uppnå en jämn könsfördelning i bolagsstyrelser och därmed främja jämställdheten och minska på den strukturella diskrimineringen. Detta mål är möjligt att uppnå genom kvotering, eftersom bolag då inte har något annat val än att beakta båda könsgrupperna. Att inskränkningen inte får vara i obalans med målet kan också anses uppfyllt eftersom fokus för det kravet är på att den som åtnjuter egendomsrätten inte får begränsas för mycket, och de fysiska individer som står bakom börsbolagen, det vill säga privata aktieägare, kan inte i detta fall anses begränsas mycket av att könsfördelningen i bolagsstyrelsen regleras, eftersom det inte påverkar användningen av egendomen i så stor utsträckning. Kravet på ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom hör ihop med kravet på att ägaren inte får begränsas för mycket,

---

<sup>270</sup> *Viljanen*, Perusoikeudet >Yleinen osa >Perusoikeuksien rajoittaminen >Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset >Suhteellisuusvaatimus >Suhteellisuusvaatimuksen ulottuvuudet.

<sup>271</sup> Till exempel GrUU 17/1997 rd, s. 2.

<sup>272</sup> *Länsineva* 2002, s. 249–250.

<sup>273</sup> *Länsineva*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Omaisuuksien suoja (PL 15 §) >Omaisuuksien suojan sisältö >Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuusasioissa >Suhteellisuusvaatimus.

och i detta fall kan en kvotering inte anses begränsa ägarens rätt till användning av sin egendom på något sätt som skulle påverka denna märkbart eller kunna anses vara oskäligt (se kapitel 6.4).

Det är viktigt för uppfyllandet av proportionalitetsprincipen att det intresse som ligger bakom inskränkningen väger samhälleligt tungt.<sup>274</sup> Med tanke på det samhälleliga intresset kan konstateras att främjande av jämställdhet är en sådan sak som åtminstone borde ligga i samhällets intresse. Ökad jämställdhet skulle förbättra i alla fall kvinnornas situation och det måste kunna anses vara ett viktigt samhälleligt intresse som tillåter en inskränkning av egendomsskyddet. En kvotbestämmelse kan inte anses inskränka på egendomsskyddet mera än vad som är motiverat med tanke på att samhällsintresset i detta fall borde väga ganska tungt.

Vid bedömningen av om kvotering i bolagsstyrelser står i proportion till syftet att uppnå jämställdhet mellan könen i bolagsledningarna, kan konstateras att jämställdhet är en grundrättighet och mänsklig rättighet och främjande av jämställdhet är offentliga maktens skyldighet. En kvotbestämmelse kan inte anses oproportionerlig med tanke på syftet att främja jämställdhet. En inskränkning i egendomsskyddet som leder till att styrelsen i börsbolag måste ha en viss könsfördelning kan inte anses oskäligt för de fysiska personer vars egendomsskydd inskränks, med tanke på att kvinnor i samhället inte är en minoritet och det därför inte är speciellt svårt för ett bolag att rekrytera personer från båda könsgrupperna. Inte kan det heller anses oskäligt för bolag att satsa mera på rekryteringen av styrelsekandidater för att minska på den strukturella diskrimineringen. Den inskränkning som skulle göras på egendomsskyddet på grund av en kvotbestämmelse är nästintill obetydlig för de individer som skyddas av egendomsskyddet.

I nästa kapitel diskuteras kriteriet om att målet inte ska kunna uppnås med åtgärder som inskränker mindre på egendomsskyddet. Det vill säga om det är möjligt att uppnå jämställdhet i bolagsstyrelser med mildare åtgärder.

## **6.6 Reglering genom mindre inskränkande åtgärder?**

Istället för att införa en kvotbestämmelse i lag, kan styrelsernas könssammansättning regleras på lägre nivå, till exempel genom självreglering; det vill säga att bolagen själva ansvarar för att reglera könsfördelningen. Dock kan en reglering på lägre nivå än lag inte komma i fråga för åtgärder som inskränker på egendomsskyddet, så en reglering på lägre nivå som skulle ha bindande verkan kan knappast förekomma. Finland använder sig för tillfället av reglering på

---

<sup>274</sup> GrUU 17/1997 rd, s. 2.



lägre nivå än lag genom finsk kod för bolagsstyrning. Finsk kod för bolagsstyrning är rekommendationer som börsnoterade bolag ska följa, men det är i praktiken upp till bolagen själva att avgöra hur viktig roll dessa rekommendationer har i verksamheten. Koden följer *comply or explain* -principen, vilket innebär att bolag kan avvika från någon av rekommendationerna om bolaget redogör för orsaken till avvikelsen.<sup>275</sup> Det finns dock inga sanktioner som skulle bli tillämpliga ifall bolag varken följer eller förklarar varför de inte följer rekommendationerna.

I rekommendation åtta i finsk kod för bolagsstyrning, som behandlar styrelsens sammansättning, sägs att båda könen ska vara representerade i styrelsen.<sup>276</sup> I praktiken har bolag avvikit från rekommendationen om styrelsens könssammansättning med allmänna motiveringar, utan att ange specifika orsaker till avvikelsen eller vilka åtgärder som tagits för att försöka hitta styrelsemedlemmar av båda könen.<sup>277</sup> Att båda könen ska finnas representerade i styrelsen finns som en rekommendation verkar ändå lett till en ökning av andelen kvinnor i börsbolagens styrelser. Rekommendationen infördes år 2008, och då fanns kvinnor representerade i endast 51 procent av börsbolagens styrelser, medan andelen styrelser var 75 procent år 2010 och 98 procent år 2018.<sup>278</sup> År 2007, det vill säga innan rekommendationen togs in, var kvinnornas andel i styrelserna 11,8 procent, medan den år 2012, några år efter att rekommendationen lagts till, var 21,4 procent.<sup>279</sup> År 2018 var andelen kvinnor i börsbolagens styrelser 29 procent.<sup>280</sup>

Det går att dra slutsatsen att rekommendationen om styrelsens könssammansättning har bidragit till ökningen av kvinnornas andel i börsbolagens styrelser, men ökningen har inte varit tillräcklig för att könsfördelningen ska kunna anses vara jämn. Att många börsbolag innan rekommendationen lades till inte hade en enda kvinna i styrelsen, och efter rekommendationen valde in minst en, gav en stor ökning på kort tid. Koden för bolagsstyrning gäller endast börsbolag, och som jämförelse kan visas att kvinnornas andel i de 100 största icke-noterade bolagen var 13,4 procent år 2007 och 17,3 procent år 2012.<sup>281</sup> Ökningen har alltså inte varit lika stor för de icke-noterade bolagen, och införandet av rekommendationen för börsbolagen verkar inte heller ha påverkat könssammansättningen för de icke-noterade bolagen märkbart. Å andra

---

<sup>275</sup> Finsk kod för bolagsstyrning 2015, s. 10.

<sup>276</sup> Finsk kod för bolagsstyrning 2015, s. 25.

<sup>277</sup> Corporate Governance -selvitys 2017, s. 13.

<sup>278</sup> Corporate Governance -selvitys 2018, s. 17.

<sup>279</sup> Naiset ja miehet Suomessa 2016, s. 117.

<sup>280</sup> Corporate Governance -selvitys 2018, s. 17.

<sup>281</sup> Naiset ja miehet Suomessa 2016, s. 117.

sidan hade dessa bolag en jämnare könsfördelning än börsbolagen innan rekommendationen togs in.

I finsk kod för bolagsstyrning lades år 2015 till en ny rekommendation, nummer nio, som ålägger bolagen att definiera principer för styrelsens mångfald. Bolaget måste enligt denna rekommendation redogöra för åtminstone målsättningarna för båda könen representation i styrelsen samt för åtgärder för att nå dit och hur förverkligandet av målsättningarna framskrider.<sup>282</sup> År 2018 hade 23 procent av börsbolagen inte rapporterat om några särskilda målsättningar för könsrepresentationen, medan en stor del av bolagen som rapporterat endast nämnt att båda könen ska finnas representerade i styrelsen, men inte berättat om några åtgärder.<sup>283</sup> 45 procent av börsbolagen år 2018 nöjde sig med en målsättning om att det ska finnas minst en person av vardera kön i styrelsen.<sup>284</sup> Det vill säga en stor del av bolagen har inte som målsättning att uppnå en jämn könsfördelning, utan anser att det är tillräckligt med minst en representant ur den underrepresenterade könsgruppen. För att uppnå en jämnare könsfördelning krävs aktiva åtgärder av bolagen, bolagen kommer inte att hitta lämpliga kandidater av båda könen utan att förändra rekryteringsprocessen och rekrytera från ett större område än många bolag hittills gjort. Att göra upp målsättningar för styrelsens sammansättning och definiera åtgärder för att nå dit skulle vara ett viktigt medel för att öka jämställdheten. Att en så stor del av börsbolagen inte rapporterat om vilka åtgärder de använder för att öka jämställdheten visar att det inte är någonting som prioriteras.

De EU-länder som reglerat könssammansättningen i bolagsstyrelser genom kvoter eller rekommendationer för bolagsstyrning har haft en ökning av kvinnor i stora börsbolag från åtta procent år 2003 till 20 procent år 2013, till skillnad från de medlemsländer som inte reglerat könssammansättningen alls, där ökningen under samma period gått från nio procent till 11 procent.<sup>285</sup> Det är alltså en tydlig skillnad i kvinnornas ökning i styrelserna mellan de länder som infört någon form av reglering och de som inte gjort det. Dock är ökningen inte lika tydlig som i Norge efter införandet av den obligatoriska könskvoten, under samma tidsperiod har kvinnornas andel i de största börsbolagen där ökat från 20 procent till närmare 50 procent.<sup>286</sup> Att reglera styrelsens sammansättning ger alltså resultat oavsett om det är genom lag eller mildare åtgärder såsom rekommendationer, dock ger lagstiftning en större effekt.

---

<sup>282</sup> Finsk kod för bolagsstyrning 2015, s. 25.

<sup>283</sup> Corporate Governance -selvitys 2018, s. 19

<sup>284</sup> Corporate Governance -selvitys 2018, s. 19.

<sup>285</sup> *Smith* 2014, s. 43. I Finland har kvinnornas andel ökat till cirka 30 procent år 2013 i stora börsbolag (Naiset ja miehet suomessa 2016, s. 117.).

<sup>286</sup> *Smith* 2014, s. 43.

Med tanke på dessa uppgifter kan några slutsatser dras. Den självreglering som hittills använts för börsbolag har bidragit till en jämnare könsfördelning i bolagsstyrelserna. Dessvärre har ökningen inte varit så stor att könsfördelningen skulle kunna anses vara jämn. En stor del av börsbolagen verkar inte heller prioritera att ta till åtgärder för att uppnå en jämnare könsfördelning, utan anser att det är tillräckligt att ha endast en styrelsemedlem av det underrepresenterade könet i styrelsen. För att uppnå en jämn könsfördelning krävs strängare åtgärder än de som används nu, men frågan är om endast strängare rekommendationer kommer att ge resultat. Eftersom rekommendation nio inte lett till sådana åtgärder från bolagens sida som ytterligare skulle främja jämställdheten mera än vad rekommendation åtta gjort, kan antas att ytterligare uppmaning om självreglering inte skulle ge tillräckligt resultat. Utgående från att börsbolagen haft flera års tid på sig att uppnå en jämn könsfördelning i styrelserna, kan antas att de inte kommer att ta till ytterligare åtgärder för att uppnå detta utan nya regleringar. Med tanke på det som sagts i detta kapitel kan slutsatsen dras att införande av någon form av reglering av könssammansättningen genom lagstiftning kan anses vara nödvändigt för att uppnå syftet.

När det gäller frågan ifall målet kan uppnås med mindre inskränkande åtgärder på lagstiftningsnivå är det svårare att dra slutsatser. Mildare åtgärder i lag istället för kvotering skulle kunna vara stadganden om att båda könen ska vara jämnt representerade i styrelsen, som formuleringen lyder för bolag med statlig eller kommunal majoritet. Syftet med stadgandet skulle ändå vara detsamma och frågan är om en sådan formulering verkligen skulle inskränka mindre på aktieägarnas egendomsskydd. För att syftet om en jämn könsfördelning skulle uppnås med en sådan formulering krävs i praktiken samma åtgärder av börsbolagen som med en kvotbestämmelse, vilket ändå reglerar valet av medlemmar till styrelsen. Om aktieägarnas val av styrelsemedlemmar inte överhuvudtaget regleras av bestämmelsen kommer bestämmelsen inte att vara tillräckligt effektiv och syftet kommer inte att uppnås. Med tanke på detta kan antas att syftet inte kan uppnås med mindre inskränkande åtgärder. Det är alltså möjligt att dra slutsatsen att en kvotbestämmelse skulle uppfylla proportionalitetsprincipen med tanke på det som sagts i detta kapitel och kapitel 6.5.

## **6.7 Egendomsskydd i samband med behandlingen av Norges kvotbestämmelse**

Egendomsskyddet diskuterades en del i samband med införandet av Norges kvotbestämmelse. I propositionen togs egendomsskyddet först upp i samband med lagförslagets förhållande till människorättskonventioner. Enligt lagförslaget kan det finnas situationer då olika mänskliga

rättigheter måste anpassas efter varandra och därför måste det beaktas om ett stadgande angående jämn könsrepresentation i styrelser, för att uppfylla jämställdhet enligt CEDAW, kan vara i strid med rätt att nyttja sin egendom i fred enligt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheternas första tilläggsprotokoll artikel 1<sup>287</sup>, som lyder:

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Propositionen konstaterar kort att artikeln inte kan anses vara ett hinder för en inskränkning av egendomsrätten, så länge som det finns en rimlig balans mellan ägarnas och samhällets intressen.<sup>288</sup>

För de bolag som omfattas av kvotbestämmelsen och som inte är statligt ägda har ägarnas rätt att förfoga över bolagen varit av central betydelse i departementets<sup>289</sup> bedömning i lagförslaget. Flera institutioner som hörts i lagförberedelsearbetet har ansett att ägarnas rätt att välja styrelsemedlemmar utgör ett hinder för att införa könskvotering, eftersom styrelsen är ägarnas medel i förvaltningen av bolagen.<sup>290</sup> Propositionen framhåller att ägarnas rätt att besluta om vem som ska sitta i styrelsen och därmed förvalta ägarnas investeringar och kapital, som utgångspunkt i viss mån hindrar en reglering av styrelsens sammansättning i icke-statligt ägda bolag. Dock, anses i propositionen att detta inte principiellt hindrar bolagsrättslig lagstiftning angående styrelsens sammansättning, om det är önskvärt sett ur en bolagsrättslig helhetsbedömning. Lagstiftningen ställer redan krav för styrelsens sammansättning angående styrelsens medlemsantal, medlemmarnas bosättningsort och de anställdas representanter. Enligt propositionen är en reglering om styrelsens könssammansättning i linje med dessa tidigare regleringar. Det är fortfarande ägarna som väljer styrelsemedlemmarna och regleringen innebär endast att ägarna är tvungna att välja ett bestämt antal medlemmar av båda könen. Förutsatt att bolagets stadgar ger spelrum för antalet styrelsemedlemmar innebär regleringen inte att en

---

<sup>287</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 28.

<sup>288</sup> Ibid

<sup>289</sup> Departement motsvarar ungefär Finlands ministerium.

<sup>290</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 39.

kandidat som ägarna vill ha i styrelsen måste förbises, utan att de eventuellt måste välja ännu en person av annat kön utöver denna.<sup>291</sup>

Det är enligt lagförslaget klart att båda könen klarar av att sköta styrelseuppdrag i lika stor utsträckning och att det inte finns någon brist på kvinnor som är kompetenta för styrelseuppdrag i publika bolag.<sup>292</sup> I propositionen konstateras att kvinnornas låga andel i styrelserna inte beror på bristande kompetens, utan snarare på traditionella ideologiska och kulturella orsaker som gör att kvinnor inte tas i beaktande. På grund av detta innebär inte heller en reglering om könssammansättningen någon orimlig inskränkning av ägarens rätt att ombesörja sina intressen.<sup>293</sup> Lagförslaget poängterar att regleringen endast gäller statliga och publika bolag, där ägarrepresentationen i styrelserna inte är lika direkt som i icke-publika bolag. Publika bolag har i allmänhet en större spridning på aktierna än icke-publika. Även fast en del publika bolag endast har en eller få aktieägare så ska regleringen inte ses ur enskilda bolags synvinklar, utan ses som en reglering som tillämpas på bolag med en viss bolagsform, det vill säga publika bolag, oavsett om enskilda bolag i praktiken har stor spridning på aktierna eller inte.<sup>294</sup>

Liksom i Norge skulle en eventuell reglering i Finland inte gälla icke-publika bolag och därför kan samma motiveringar som använts i Norge också användas för Finlands del. Också styrelsernas sammansättning i finländska bolag regleras redan med avseende på bland annat medlemsantal och medlemmarnas bosättningsort, så en reglering av styrelsens könssammansättning skulle inte vara den enda begränsningen av aktieägarnas rätt att fritt välja styrelsen och inte skulle aktieägarna heller fråntas rätten att välja styrelsemedlemmarna. I Norges förslag konstaterades att det inte finns brist på kompetenta kvinnor och att kvotbestämmelsen därmed inte är en orimlig inskränkning från aktieägarnas perspektiv. Eftersom det inte heller i Finland kan anses finnas brist på kvinnor som skulle vara kompetenta för styrelseuppdrag kan inte anses att en kvotbestämmelse skulle vara en oskälig inskränkning av egendomsskyddet.

## **6.8 Egendomsskydd i samband med behandlingen av EU:s förslag till direktiv**

I arbetet som föregick EU-kommissionens förslag till direktiv om jämnare könsfördelning bland icke-verkställande styrelseledamöter behandlades förslaget bland annat i förhållande till

---

<sup>291</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 39.

<sup>292</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 39–40.

<sup>293</sup> Ot.prp. nr. 97 (2002–2003), s. 40.

<sup>294</sup> Ibid

stadgan om de grundläggande rättigheterna, däribland artikel 17 som gäller egendomsskydd.

Artikel 17 punkt 1 lyder:

Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Artikeln tillåter offentliga makten att ingripa i egendomsskyddet, så att berövande av egendom är möjligt om samhällsnyttan kräver det och att reglering av egendomsanvändningen är möjligt om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Reglering av nyttjandet av egendomen är en mildare åtgärd än berövande av egendom, och bedömningen av när det är tillåtet är därför inte lika strikt. Bedömningen av när en reglering är tillåten beror på hur stor inskränkning av egendomsskyddet det är fråga om, det vill säga proportionalitetsprincipen ska användas. Medlemsstater ansvarar endast för ingripanden som påverkar egendomens ekonomiska värde.<sup>295</sup>

Kommissionens arbetsgrupp som behandlade frågan konstaterade att en reglering av könsfördelningen enligt förslaget åtminstone inte är fråga om berövande av egendom, samt att reglering av nyttjandet av egendom har en avsevärd mildare påverkan på egendom än berövande. En reglering enligt förslaget skulle inte inskränka på aktieägarnas rätt att få utdelning eller rätt att överlåta aktierna, utan endast på rösträtten angående val av styrelsemedlemmarna. Eftersom direktivet endast skulle gälla börsbolag, och individuella aktieägares roller i bolagsförvaltningen inte har så stor betydelse i sådana bolag, skulle nyttjandet av aktieägarnas egendom inte inskränkas till så stor del med tanke på att deras rätt att nyttja egendomen främst består av rätten till vinstutdelning och överlåtelse av aktierna. Dessutom skulle rösträtten inskränkas väldigt litet eftersom regleringen skulle gälla styrelsens sammansättning överlag och inte valet av enskilda kandidater. Att främja kvinnors deltagande i bolagsstyrelser är enligt kommissionen ett sådant samhällsintresse som gör att nyttjande av egendom kan regleras i lag, speciellt med tanke på kvinnornas underrepresentation på området och principen om jämställdhet. Kommissionen konstaterade slutligen att beaktande av detta är inskränkningen nödvändig och proportionerlig för att uppnå målet.<sup>296</sup>

---

<sup>295</sup> Annexes to the impact assessment 2012, s. 68.

<sup>296</sup> Ibid

## 6.9 Slutsatser angående egendomsskyddet

Utgående från vad som behandlats i avsnitten ovan angående egendomsskyddet kan följande slutsatser dras. Egendomsskyddet är i det här fallet inte lika starkt som det kan vara i andra fall, eftersom det är fråga om en åtgärd som har indirekta konsekvenser för enskilda individers intressen. Den aktuella egendomen, det vill säga aktierna, kan inte anses ha en stark koppling till individen, eftersom en kvotbestämmelse endast skulle gälla börsnoterade eller publika bolag, som inte har ett direkt förhållande till aktieägarna på samma sätt som till exempel individers personliga näringsverksamhet som utövas för deras direkta utkomst. Eftersom aktieägarna inte har en stark koppling till egendomen är kriterierna för när egendomsskyddet kan inskränkas inte lika höga som i fall då individen åtnjuter ett starkt egendomsskydd.

En kvotbestämmelse skulle basera sig på grundlagens 6 §, vilket kan utgöra en godtagbar grund som krävs för att åtgärden ska vara förenlig med egendomsskyddet. Åtgärderna kan inte anses vara oskäligen för aktieägarna med tanke på att den begränsning av egendomens användning som drabbar dem inte inskränker på det huvudsakliga syftet med egendomen. Inte heller inskränker åtgärden på enskilda aktieägares rätt att välja styrelsemedlemmar eftersom åtgärden endast gäller styrelsens slutliga sammansättning. Det finns inte brist på kompetenta kvinnor, vilket betyder att det inte heller är oskäligt för aktieägarna att välja en styrelse med jämn könsrepresentation. Med tanke på att reglering på lägre nivå än lag inte hittills gett tillräckligt resultat för att könsfördelningen i bolagsstyrelserna ska vara jämn kan det anses nödvändigt att reglera könssammansättningen i lag. Både kriterierna om grundrättighetens kärna och proportionalitetsprincipen kan motiveras med dessa argument.

## 7 Är kvot rätt väg att gå?

### 7.1 Bolagen påverkas av jämnare könsfördelning

Det är svårt att säga hur bolagen påverkas av fler kvinnor i styrelserna. Olika undersökningar kommer fram till olika resultat och det är inte möjligt att alltid dra slutsatsen att förändringarna verkligen berott på att styrelserna fått jämnare könsfördelning.<sup>297</sup> Det är möjligt att hitta undersökningar som visar både på positiva och negativa effekter av jämnare könsfördelning i bolagsstyrelser, men oavsett så är det inte försvarbart att kvinnornas andel i ledande positioner i näringslivet är så låg som den är nu, med tanke på att kvinnor till exempel har högre

---

<sup>297</sup> Se till exempel *Smith* 2014 och könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 176–177 angående olika undersökningar.

utbildningsnivå än män. Att inte fler kvinnor väljs till styrelsemedlemmar grundar sig med större sannolikhet på bolagens bristande intresse att rekrytera från ett bredare område och på stereotypa bilder av hur kvinnor och män är, än vad det kan anses bero på att bolagen i praktiken skulle drabbas av negativa effekter.

Det är också problematiskt att diskutera hur bolagens resultat påverkas av jämnare könsfördelning, det vill säga i praktiken en ökad andel kvinnor. Kvinnor är inte en homogen grupp som alla påverkar styrelsearbetet på samma sätt, utan kvinnor är liksom män i första hand individer. Att diskutera bolagens resultat i förhållande till antalet kvinnor i ledningen sätter stor press på de kvinnor som blivit invalda i styrelser, till skillnad från männen som i samband med bolagsresultat inte diskuteras utgående från könstillhörigheten. Pressen borde vara på bolagen att hitta de mest kompetenta personerna för att leda bolaget, och att inte utesluta den ena könsgruppen i denna uppgift. Att diskutera kvinnornas påverkan på resultatet kan leda till att istället för att fokusera på bolagens rekryteringsprocess, så fokuseras det på de kvinnor som inte var tillräckligt kompetenta. Alla personer är inte kvalificerade för styrelseuppdrag, men detta ska beaktas vid rekryteringen och inte som ett bevis på att de mindre kompetenta kvinnor som blivit invalda i styrelser innebär att kvinnor i allmänhet är mindre kvalificerade än män för poster i bolagsledning.

En kvot skulle ändå med stor sannolikhet leda till ökad diversitet i styrelserna. För att hitta lämpliga kvinnor kan många bolag behöva leta kandidater utanför sina vanliga kretsar, vilket också leder till att kandidater med andra egenskaper än de som normalt sett väljs in från den traditionella kretsen hittas. Enligt *Sjåfjell* ökar chanserna att personer med andra sociala och etniska bakgrunder får en chans att bli styrelsemedlemmar när valet baserar sig på utbildning och andra kvalifikationer istället för kontakter och social status.<sup>298</sup> Ett resultat av kvotering och därmed rekrytering från större områden skulle antagligen också vara att mindre kompetenta män ersätts med mer kompetenta kvinnor i styrelserna. Att fokusera mer på personernas faktiska kvalifikationer vid val av styrelse skulle överlag ge kompetentare styrelsemedlemmar. En ökad diversitet är som tidigare nämnt bra för att undvika det så kallade grupptänkandet som annars lätt kan förekomma.<sup>299</sup>

Istället för att börja rekrytera styrelsemedlemmar utanför de sociala kretsarna för att hitta kompetenta kvinnor, kan bolag nöja sig med att endast uppfylla kvotbestämmelsen genom att välja mindre kompetenta kvinnor som finns lättillgängliga. Sådana bolag räknar alltså inte

---

<sup>298</sup> *Sjåfjell* 2015, s. 37.

<sup>299</sup> Till exempel *Sjåfjell* 2015, s. 40.



kvinnorna som fullvärdiga styrelsemedlemmar utan endast som ”statister” för att uppfylla lagen. Ett sådant förfarande leder till att bolagen tappar kompetens och att styrelsearbetet inte fungerar optimalt. Det finns en risk att sådana bolag som på grund av brist på försök, skulle ”bevisa” att kvinnor inte är lika kompetenta och att kvotering leder till att bolaget sköts sämre. Dock borde det vara i alla bolags intressen att hitta så lämpliga styrelsemedlemmar som möjligt, så förhoppningsvis skulle bolagen vid införandet av en eventuell kvotbestämmelse inte ta den enklaste vägen vid val av styrelse, utan istället se till att rekryteringsprocessen väljer ut de mest kompetenta kandidaterna av båda könen.

Ett argument som förekommit som en del i debatten emot en kvotbestämmelse har varit att antalet publika bolag kan minska för att bolagen vill undgå bestämmelsen. Bolag kanske stannar kvar som icke-publika istället för att övergå till publik form eller så ombildas publika bolag till icke-publika. För sådana bolags del som redan är publika är det inte troligt att de kommer att övergå till icke-publik bolagsform endast på grund av krav på en jämn könsfördelning i styrelsen. En sådan förändring skulle ju medföra att aktieägarna inte längre kan överlåta sina aktier på samma sätt som tidigare. Enligt utredningen Könsfördelningen i bolagsstyrelser, som gjorts i Sverige angående ett eventuellt införande av en kvotbestämmelse, skulle detta också innebära att aktiernas värde minskar, vilket inte skulle vara förenligt med aktieägarnas intressen.<sup>300</sup> Som tidigare nämnts så minskade antalet publika bolag i Norge drastiskt efter införandet av kvotbestämmelsen, dock kan övergången från publika till icke-publika bolag inte direkt och endast härledas till införandet av kvotbestämmelsen, utan också andra lagändringar påverkade. Det är ändå möjligt att en del bolag stannar kvar som icke-publika istället för att övergå till publik form på grund av kvotbestämmelsen, dock kan antas att växande bolag som vill få mer investerat kapital inte kommer att låta kvotbestämmelsen hindra dem från detta. Ju längre tid som en kvotbestämmelse varit i kraft, desto normalare kommer det att uppfattas att styrelsen ska ha en jämn könsfördelning bland styrelsemedlemmarna. När kriteriet börjar uppfattas på samma sätt som de andra kriterier som tillämpas på aktiebolag kommer valet av bolagsform antagligen inte längre att påverkas av kvotbestämmelsen.

För att få en uppfattning om vad effekterna av en kvotbestämmelse skulle bli med tanke på könsfördelningen går det att titta på effekterna av Norges kvotbestämmelse och kvotbestämmelsen för offentliga organ. Kvinnornas andel ökade betydligt både i offentliga organ och i de bolagsstyrelser i Norge som påverkades av kvotbestämmelsen efter införandet av respektive bestämmelse. Som exempel kan tas att kvinnornas andel i kommunstyrelserna

---

<sup>300</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 234–235.

ökade från 24 procent år 1993 till 45 procent år 1997,<sup>301</sup> efter att kvotbestämmelsen för offentliga organ trädde i kraft. Med tanke på statliga organ ökade andelen kvinnor från 29,5 procent år 1991 till 41,8 procent år 1996 i de statliga kommittéerna.<sup>302</sup> I Norge ökade andelen kvinnor i de publika bolagens styrelser från nio procent år 2004 till 36,2 procent år 2008 då kvotbestämmelsen trätt i kraft.<sup>303</sup> Införandet av kvoterna ledde alltså till en stor ökning av kvinnornas andelar som tydligt beror på kvotbestämmelserna och inte på andra omständigheter.

Ett syfte med EU:s förslag till kvotbestämmelse är att öka andelen kvinnor i bolagsledningarna också på andra poster än i styrelserna. Enligt förslaget så har styrelsemedlemmarna en viktig roll vid tillsättandet av tjänster i ledningen och för bolagets personalpolitik, så en ökning av styrelsemedlemmar från det underrepresenterade könet kommer att öka jämställdheten på alla nivåer. Förslaget anser också att börsbolagen är normgivande för det privata näringslivet,<sup>304</sup> vilket kan antas innebära att en ökad jämställdhet i dessa bolag skulle uppmuntra till en ökad jämställdhet också i icke-noterade bolag. Utvecklingen i Norge verkar dessvärre inte ha varit sådan efter införandet av kvotbestämmelsen där. År 2017 var kvinnornas andel i styrelserna för icke-publika bolag 18,4 procent,<sup>305</sup> jämfört med 15 procent år 2004.<sup>306</sup> Kvotbestämmelsen för publika bolag verkar alltså inte ha påverkat jämställdheten i icke-publika bolag i Norge, det är ändå möjligt att kvotbestämmelsen varit i kraft för kort tid för att den ska ha normaliserat en jämn könsfördelning tillräckligt mycket för att påverka också bolag som bestämmelsen inte direkt tillämpas på.

Andelen kvinnliga verkställande direktörer är högre för icke-publika än för publika bolag i Norge. År 2017 var andelen 16,2 procent för icke-publika och sju procent för publika bolag.<sup>307</sup> År 2010 då kvotbestämmelsen ännu var ny var andelarna 14 procent och 6,5 procent.<sup>308</sup> Andelen kvinnor som verkställande direktörer har på sju år alltså endast stigit med 0,5 procentenheter för publika bolag. Med tanke på detta kan inte antas att en reglering av könsammansättningen för styrelser i publika bolag automatiskt också skulle öka jämställdheten på andra nivåer i bolagsledningen, eller att bolag som inte faller innanför tillämpningsområdet för kvotbestämmelsen skulle påverkas av ökad jämställdhet i börsbolag. Kvotbestämmelser för bolagsstyrelser verkar alltså vara effektiva medel för att öka jämställdheten i de styrelser som regleringen tillämpas på, men en jämnare könsfördelning i dessa styrelser leder inte automatiskt

---

<sup>301</sup> *Pikkala* 2003, s. 95.

<sup>302</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 98.

<sup>303</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 239.

<sup>304</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 5.

<sup>305</sup> Statistisk sentralbyrå, styre og leijing i aksjeselskap.

<sup>306</sup> *Niskanen – Nyberg* 2009, s. 239.

<sup>307</sup> Statistisk sentralbyrå, styre og leijing i aksjeselskap.

<sup>308</sup> *Bartsch – Skårerhøgda* 2010, s. 8–9.

till en jämnare könsfördelning för andra poster i bolagsledningen eller för bolag som inte ligger innanför regleringens tillämpningsområde. Det är också möjligt att en kvotbestämmelse visst påverkar könsfördelningen även för dessa, men att utvecklingen inte är i närheten av lika snabb då det gäller saker som inte direkt regleras av lag. Att kvinnornas andel i börsbolagens styrelser skulle öka kan ändå antas leda till en normalisering av kvinnor i bolagsledningar, och detta skulle kunna leda till att bland annat stereotypiska uppfattningar om könsroller minskar, vilket gör att kvinnor enklare skulle beaktas vid utnämning av alla slags poster i bolagsledningarna. Dock verkar denna utveckling i så fall gå långsamt och den strukturella diskrimineringen kommer inte att försvinna på en lång tid.

## 7.2 Andra frågor att beakta

Det finns också andra orsaker än strukturell diskriminering av kvinnor som gör att kvinnornas andel i bolagsstyrelser och andra höga poster är lägre än männens. En viktig faktor är till exempel skillnaden i mäns och kvinnors karriärer i samband med familjebildning. Kvinnor tar merparten av föräldraledigheten, vilket leder till att de inte har samma karriärutveckling som männen.<sup>309</sup> För att råda bot på kvinnornas låga andel i näringslivets toppskikt kan det därför också behövas andra åtgärder än kvotering. Till exempel åtgärder som leder till att män tar ut mera föräldraledighet skulle leda till att skillnaderna mellan kvinnor och mäns karriärer inte blir lika stora på grund av familjebildning. Det effektivaste sättet att öka jämställdheten i bolagsstyrelser och andra höga poster i näringslivet är att öka jämställdheten också inom andra områden, också när det gäller privatliv såsom ansvar för barnen. *Smith* anser att man måste förbättra förhållandena för kvinnor längre ner i karriären för att nå en ökad andel kvinnor i toppositioner.<sup>310</sup> Det vill säga att endast fokusera på bolagsstyrelserna ger inte önskad effekt på kvinnornas andel i positioner högre upp i näringslivet, utan det krävs att hela karriären beaktas.

Män får i början av karriären arbetsuppgifter som väger tyngre än vad kvinnor med samma utbildning får.<sup>311</sup> Detta leder till att det är större chans för männen att senare i karriären få högre poster än vad det är för kvinnorna. Vid rekryteringen av styrelsemedlemmar sätts stor vikt vid att kandidaterna ska ha innehaft vissa poster, speciellt eftersträvas kandidater med bakgrund som verkställande direktörer. Detta gör att män väljs framför kvinnor, eftersom få kvinnor haft

---

<sup>309</sup> Se till exempel *Keloharju – Knüpfer – Tåg* 2018, s. 20–30.

<sup>310</sup> *Smith* 2014, s. 48.

<sup>311</sup> *Koivunen* 2015, s. 21.

bakgrund som verkställande direktörer.<sup>312</sup> Sådan här praxis minskar också kvinnornas möjligheter att nå högre poster. För att öka kvinnors möjligheter kunde mer fokus sättas på kandidaternas kvalifikationer istället för specifika tidigare poster. Förfarandet vid rekryteringen verkar också hålla på att övergå mera till detta.<sup>313</sup>

Ett medel som skulle bidra till minskningen av den strukturella diskrimineringen, förutom eller tillsammans med kvotering, är att rekryteringsprocessen skulle bli transparentare. Kraven på styrelsemedlemmarnas kompetens och färdigheter borde tydligt framgå, så att det är möjligt att granska att det verkligen var den mest kompetenta av kandidaterna som valdes. EU:s förslag till kvotbestämmelse beaktar också detta och kräver att en kandidat som inte blivit vald till styrelsemedlem har rätt att ta del av de kriterier enligt vilka valet gjordes. Enligt *Koivunen* är det viktigt att uppmärksamma jämställdheten i rekryterings olika skeden, eftersom jämställdhet inte uppnås av sig själv utan kräver aktivt handlande. Om betydelsen av de olika könsgrupperna inte beaktas i rekryteringen, utan processen endast utgår ifrån att de är jämställda, uppnås inte jämställdhet.<sup>314</sup> Dock är det viktigt att beakta att det är aktieägarna som slutligen väljer vem som väljs till styrelsen, även om kandidaterna har valts ut av ett annat organ, vilket innebär att även fast processen när kandidaterna väljs ut skulle bli transparentare, är det slutliga valet ändå beroende av aktieägarnas subjektiva uppfattningar.

Ett problem med kvotering såsom den fungerar för offentliga organ och i Norge samt i EU:s förslag är att den inte beaktar andra underrepresenterade grupper. Till exempel beaktas inte en ökad representation av personer med annan etnisk bakgrund. Även fast kvotering leder till en ökad diversitet bland styrelsemedlemmarna och till att personer som traditionellt sett skulle befinna sig utanför området där rekryteringen sker börjar beaktas, är det långsökt att anta att till exempel mörkhyade kvinnor skulle ges samma möjligheter till poster inom näringslivet som vita kvinnor. Detta är också en sak som stater enligt CEDAW ska beakta.<sup>315</sup> Dock, utgör sådana grupper fortfarande en relativt liten del av Finlands befolkning, till skillnad från kvinnor i allmänhet som utgör ungefär hälften av befolkningen. Men att bolag skulle bli mer medvetna om diversitet och fokusera mera på kompetens skulle leda till att bolag i alla fall inte lika enkelt förkastar kandidater som inte passar in i mallen på hur en person i bolagsledningen traditionellt sett ut.

---

<sup>312</sup> *Koivunen* 2015, s. 51.

<sup>313</sup> *Ibid*

<sup>314</sup> *Ibid*

<sup>315</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 12.

Införandet av en kvotbestämmelse skulle inte tillämpas på alla bolag, utan antagligen motsvara Norges bestämmelse så att den gäller publika och statsägda bolag, eller EU:s förslag så att den gäller endast stora börsbolag. Att lämna små börsbolag utanför tillämpningsområdet motiverades av EU-kommissionen med att åtgärderna skulle innebära en oproportionerligt stor administrativ börda för sådana bolag.<sup>316</sup> För att få så stor effekt som möjligt är det dock inte lönsamt att lämna en del börsbolag utanför tillämpningen, inte heller Norges kvotbestämmelse lämnar små bolag utanför tillämpningsområdet. Däremot är det skäl att lämna icke-publika och icke-statsägda bolag utanför tillämpningen, eftersom dessa ofta är små företag med en eller få aktieägare. Det är också vanligt med familjeföretag bland de icke-publika bolagen, och att staten skulle reglera sådana bolags styrelsesammansättning skulle försätta dessa bolag i en oskälig situation, vilket inte kan konstateras om börsbolag och statsägda bolag.

Undersökningar visar att Finland kommer att uppnå en könsrepresentation på 40 procent i börsbolagens styrelser även utan nya regleringar. Enligt EU:s förslag förväntas Finland med nuvarande system uppnå 40 procents könsfördelning i styrelser i börsbolag före år 2035.<sup>317</sup> Att en jämnare könsrepresentation skulle uppnås i framtiden är inte svårt att se, däremot innebär det inte att den strukturella diskrimineringen upphör. Frågan är också ifall könsfördelningen skulle bli jämn i alla bolag eller om det skulle bli en segregering så att kvinnornas andel skulle öka endast inom vissa branscher. En ökning endast inom vissa branscher skulle knappast minska den strukturella diskrimineringen inom andra branscher, utan kvinnor skulle fortfarande ha svårt att nå poster i bolagsledningen i dessa bolag. Att kvinnornas andel ökat på senaste tiden beror också, som ovan visats, på att finsk kod för bolagsstyrning tog in rekommendationen om båda könen representation, så ökningen är inget som så att säga skett av sig själv, utan har kommit igång efter införandet av regleringar. Frågan är också hur lång tid det får ta att uppnå jämställdhetsmålen. Att endast låta situationen förbättras med tiden utan yttre inblandning kan knappast anses vara sådant främjande av jämställdheten som grundlagen och CEDAW ålägger lagstiftaren.

Ett argument som ofta förekommer i debatten angående kvoter är att den mest kompetenta kandidaten ska väljas, och att en kvotbestämmelse skulle utgöra ett hinder för detta. Som verkligheten ser ut nu så finns det kompetenta kvinnor som ändå inte blir valda, till exempel *Parviainen* konstaterar att kvinnor måste vara mer målmedvetna än män och flitiga på att skaffa kunskaper för att tas seriöst, medan män automatiskt uppfattas som sakkunniga.<sup>318</sup> Forskning i

---

<sup>316</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 10.

<sup>317</sup> EU-kommissionens förslag 2012, s. 9.

<sup>318</sup> *Parviainen* 2006, s. 230.

Sverige visar också att kvinnliga styrelsemedlemmar är mer kompetenta än manliga,<sup>319</sup> vilket tyder på att kvinnor måste ha högre kompetens än män för att kunna nå upp till samma poster. Kvinnor och män har alltså inte samma utgångslägen när det gäller att nå höga poster inom näringslivet. En kvot skulle därmed inte tvinga bolagen att ta in mindre kompetenta kvinnor, utan snarare att välja kvinnor som är mer kompetenta än de män som annars skulle ha valts. Det är inte fråga om att kompetenta kvinnor inte finns utan att bolagen inte behövt anstränga sig för att rekrytera styrelsemedlemmar utanför de traditionella kretsarna. Det finns däremot en risk för att den allmänna uppfattningen blir att kvotering ersätter kompetens, vilket skulle kunna leda till att kvinnor överlag anses vara inkompetenta och att de kvinnor som tagit sig till ledande positioner måste försvara sig som kompetenta för uppdraget.<sup>320</sup> Att det finns risk för att en sådan uppfattning kan förekomma borde ändå inte vara ett hinder för att införa en kvotbestämmelse. En sådan uppfattning skulle antagligen försvinna med tiden då det blivit normalt med en jämn könsfördelning. Som poängteras i utredningen Könsfördelningen i bolagsstyrelser, så verkar motsvarande kompetensdiskussion inte föras gällande männen på motsvarande poster, fastän det också borde förekomma män som efter valet visar sig sakna den kompetens som behövs. Utredningen anser att det finns en ovilja att diskutera dessa val och att ersätta sådana styrelsemedlemmar på grund av bland annat sociala och mänskliga skäl, men att frågan om varför ett sådant hänsynstagande tolereras borde uppmärksammas mera än frågan om kvinnornas representation i styrelserna, speciellt med tanke på aktieägarnas perspektiv.<sup>321</sup>

## 8 Avslutning

Grundlagen 6 § 1 mom. hänvisar både till formell jämlikhet och faktisk jämställdhet, samt tillåter positiv särbehandling för att uppnå faktisk jämställdhet. Positiv särbehandling ses enligt grundlagen inte som ett undantag till likställighetsprincipen, utan som ett sätt att främja den faktiska jämställdheten. Grundlagen 6 § 2 mom. stadgar om diskrimineringsförbud. Dock, är det inte fråga om diskriminering ifall det finns godtagbara skäl för särbehandlingen. Som godtagbart skäl räknas främjande av faktisk jämställdhet. 6 § 4 mom. stadgar att lagstiftaren ska se till att jämställdhet främjas i samhällelig verksamhet och arbetslivet, detta kan göras till exempel genom positiv särbehandling. Lagstiftaren måste se till att åtgärderna som tas är effektiva för att uppnå resultat. Grundlagen 6 § 4 mom. har bland annat resulterat i arbetsgivares skyldighet att göra upp jämställdhetsplaner så att det speciellt ska beaktas åtgärder som främjar

---

<sup>319</sup> *Keloharju – Knüpfer – Tåg* 2018, s. 6.

<sup>320</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 211.

<sup>321</sup> Könsfördelningen i bolagsstyrelser 2006, s. 213.

jämställdhet gällande lön och andra anställningsvillkor, enligt jämställdhetslagen 6 a §. Offentliga makten är skyldig att aktivt handla för att skapa faktiska förutsättningar för utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, skyldigheten sträcker sig också till förhållandet mellan privatpersoner och bolag. Enligt *Ojanen* och *Scheinin* har offentliga makten i vissa situationer också en skyldighet att använda positiv särbehandling.<sup>322</sup>

CEDAW ålägger stater att eliminera all slags diskriminering, också strukturell diskriminering, av kvinnor. Detta ska ske genom att också ändra på diskriminerande sedvanor och praxis. Staterna ska ändra på strukturer som ligger bakom diskrimineringen och som hindrar uppnående av faktisk jämställdhet. CEDAW uppmanar stater att använda positiv särbehandling och anser i vissa fall också att det är staternas skyldighet. CEDAW-kommittén rekommenderar att stater alltid ska överväga positiv särbehandling i samband med problem att få en jämställd representation och öka omfördelningen av makt och resurser samt när det visas att åtgärderna är nödvändiga och lämpliga.<sup>323</sup> CEDAW-kommittén har uppmanat Finland att ta i bruk positiv särbehandling för att påskynda faktisk jämställdhet i bolagsledningarna. EU å sin sida tillåter positiv särbehandling men ålägger inte stater att använda det såsom CEDAW gör. Däremot har nog EU-rådet gett rekommendationer där staterna uppmuntras att använda positiv särbehandling, till exempel för att uppmuntra kvinnor att nå högre poster inom områden där de är underrepresenterade.

Det är alltså möjligt att använda positiv särbehandling för att främja jämställdheten i bolagsstyrelser också för icke-statliga bolag. Inte heller verkar det finnas hinder för att använda specifikt kvot som medel för sådana åtgärder. Finlands lagstiftning, EU och CEDAW har delvis olika kriterier för när positiv särbehandling kan användas. Ett införande av en kvotbestämmelse i Finland måste beakta alla dessa kriterier. Det ska finnas ett godtagbart skäl, åtgärderna ska grunda sig på plan och upphöra då resultatet nåtts. Gruppen som åtgärderna gäller ska vara underrepresenterad på området och företräde får endast ges åt personer som är lika meriterade som personer ur den överrepresenterade gruppen, företrädet får inte vara automatiskt och ovillkorligt.

Finland har sedan år 1995 haft en kvotbestämmelse angående könsrepresentationen för statliga och kommunala organ, vilken stadgar att båda könen ska vara representerade till minst 40 procent, om inte särskilda skäl talar för något annat. Införandet av bestämmelsen motiverades med att kvinnornas andel inom organen är låg och att kvotbestämmelsen leder till att det ställs

---

<sup>322</sup> *Ojanen – Scheinin*, Perusoikeudet >Yksittäiset perusoikeudet >Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §) >Syrjinnän kielto (2 momentti) >Positiivinen erityiskohtelu >Suosinta ja erityiskohtelu.

<sup>323</sup> General recommendation No. 25 (2004), punkt 39.

mera omfattande sakkunskaper till organens förfogande, samt att det är fråga om ett förfarande som förekommer i CEDAW. Syftet är att båda könen ska delta i beslutsfattandet, inte endast väljas in i organ. De som bereder tillsättandet av organet ska beakta kvotbestämmelsen, samt då det är möjligt föreslå personer av båda könen för varje post. Om personer av båda könen inte föreslås ska det motiveras varför det inte var möjligt. Om ett organ inte uppfyller kvotbestämmelsen och det inte framkommer att det finns särskilda skäl för det, ska valet av medlemmarna göras om. Särskilda skäl som gör att bestämmelsen kan frångås är att det inom en viss bransch finns experter endast av det ena könet eller att medlemmarna väljs på basis av sina förtroendeuppdrag. Om det föreligger särskilda skäl och kvotbestämmelsen därför inte uppfylls, ska motiveringen för detta redovisas i samband med beslutet om organets sammansättning, det ska också förevisas vilka åtgärder som tagits för att försöka uppfylla kvoten.

När det gäller bolag med statlig eller kommunal majoritet ska båda könen vara jämnt representerade i styrelsen. Detta gäller endast då styrelsemedlemmarna väljs på grund av sina poster som förtroendevalda. Statliga och kommunala bolag har en märkbart jämnare könsfördelning än till exempel börsbolag, vilket kan antas till stor del bero på denna bestämmelse. Införandet av kvotbestämmelsen för statliga och kommunala organ ledde också till en stor ökning av andelen kvinnor i till exempel kommunstyrelserna och nämnderna samt i de statliga kommittéerna och delegationerna. Förutom att andelen kvinnor ökade totalt så blev fördelningen också jämnare inom organen, vilket är viktigt för att behandla ärenden ur båda könsgruppernas perspektiv. Ett så kallat könsneutralt sätt att behandla ärenden har i praktiken ofta betytt att endast det manliga perspektivet beaktas.

Norge införde en kvotbestämmelse för statliga bolag år 2004 samt för publika bolag år 2006. Statliga bolag som inte är publika ska tillämpa bestämmelsen endast om de är helt statsägda. Kvotbestämmelsen sätter ut det antal personer från vardera könsgruppen som krävs för att kvoten ska vara uppfylld för styrelser med upp till nio medlemmar. För styrelser med fler medlemmar ska båda könsgrupperna vara representerade med minst 40 procent. Att styrelser med högst nio medlemmar har bestämda antal istället för en procentuell andel beror på att det för vissa styrelser annars skulle innebära ett krav på 50 procents representation. Att andelen ska uppgå till minst 40 procent motiverades med att resultat inte uppnås med ett lägre minimikrav. Kvoten gäller också för arbetstagarnas representanter om sådana finns i styrelsen. Kvoten beaktas skilt för dessa representanter och för de övriga styrelsemedlemmarna. Det finns inga undantag från Norges kvotbestämmelse och påföljderna för att bryta mot den utgörs av samma medel som om bolaget bryter mot någon annan lagreglering angående styrelsens



sammansättning. Om varningar och uppmaningar att rätta till felet inte ger resultat, blir den slutliga påföljden att bolaget upplöses.

Syftet med införandet av kvotbestämmelsen i Norge var att öka kvinnornas andel i bolagsstyrelserna och därmed få tillgång till mer kompetens som tidigare förbisetts. Enligt lagförslaget skulle införandet av bestämmelsen leda till ökad jämställdhet, demokrati och konkurrenskraft samt stärka näringslivets ledning. I förslaget hänvisas till att CEDAW förbinder staterna att eliminera diskriminerande praxis. Kvinnornas låga andel i bolagsledningarna ansågs vara en sådan diskriminerande praxis som genom lagreglering ska ändras. Kvotbestämmelsen har lett till en stor ökning av kvinnornas andel i bolagsstyrelserna för publika bolag. Andelen kvinnor för icke-publika bolags del har inte i närheten av ökat i samma takt. Trots kvinnornas stora ökning i styrelserna har andelen kvinnor på andra höga poster inom bolagsledningen, såsom verkställande direktör, inte ökat nämnvärt. En annan effekt av kvotbestämmelsen är att diversiteten i styrelserna har ökat. Antalet publika bolag har minskat kraftigt sedan kvotbestämmelsen infördes, dock kan det inte visas att det skulle bero på kvotbestämmelsen, utan det finns också andra faktorer som påverkat bolagen under samma tidsperiod.

EU-kommissionen gav år 2012 ett direktivförslag angående en kvotbestämmelse för börsnoterade bolag, båda könen ska enligt förslaget vara representerade med 40 procent i styrelser i stora börsbolag. Trots att enskilda stater och EU:s institutioner har gett rekommendationer för att förbättra jämställdheten har kvinnornas andel i bolagsstyrelserna ökat långsamt och ökningstakten varit ojämn. Förslaget anser att potential till ekonomisk tillväxt tappas då kompetenta kvinnors kunskaper inte utnyttjas. Enligt förslaget kommer en ökad andel kvinnor i bolagsstyrelserna ha positiva effekter på anställningen av kvinnor också på andra nivåer inom bolagen. Att så få kvinnor utses till styrelsemedlemmar, trots att kvinnor bland annat har högre utbildning än män, beror enligt kommissionen på stereotypa könsroller, ett mansdominerat företagsklimat och bristande öppenhet vid styrelsemedlemmarnas utnämning.

En kvotbestämmelse kan enligt direktivförslaget inte vara absolut, utan måste gå att frångås för att säkerställa att det verkligen är de mest kompetenta kandidaterna som väljs till styrelsen. För att kunna säkerställa att den mest kompetenta väljs krävs det att bolagen på förhand fastställer de kriterier som kandidaterna ska uppfylla för att kunna väljas. Kvotbestämmelsen skulle överlag leda till transparentare rekryteringsprocesser. Om ett bolag inte uppfyller kvoten ska det meddela orsakerna samt vilka åtgärder som tagits för att uppnå målet. Det är upp till medlemsstaterna själva att besluta vilka sanktioner som kan komma i fråga för bolag som bryter mot bestämmelsen.

Vid bedömningen av om en kvotbestämmelse skulle vara i strid med grundlagens egendomsskydd ska beaktas att egendomsskyddet inte gäller juridiska personer, utan att egendomsskyddet ska kopplas till de fysiska personer som finns bakom den juridiska personen. Lagstiftaren har till exempel större spelrum med åtgärder som påverkar börsbolag än med åtgärder som har större direkta effekter på fysiska personer. Grundlagsutskottet har konstaterat att ju längre en juridisk person står från enskilda individer och därmed ju obetydligare och mer indirekta konsekvenser åtgärden har för enskilda individers ekonomiska intressen, desto osannolikare är det att åtgärden strider mot fysiska personers egendomsskydd.<sup>324</sup> Publika bolag kan inte anses vara sådan egendom som har ett sådant band till individen att egendomen skulle åtnjuta ett starkt grundlagsskydd. Det finns en godtagbar grund för inskränkningen av egendomsskyddet, eftersom det är fråga om främjande av jämställdhet som är en grundrättighet och individer som skyddas av bestämmelsen är i svagare ställning än de bolag som påverkas. Dessutom ska bedömningen inte ske med tanke på varje enskild individ som kan påverkas av inskränkningen, utan ur ett helhetsperspektiv. Grundlagsutskottet har ansett att en åtgärd som stöder sig på det allmännas plikt att främja en grundrättighet har en godtagbar grund.<sup>325</sup> En kvotbestämmelse skulle inte vara i strid med egendomsskyddets kärnområde eftersom åtgärden inte inskränker på det primära användningssyftet med egendomen. Åtgärden är inte heller oskälig med tanke på att den inte inskränker enskilda aktieägares rätt att välja styrelsemedlemmar, utan endast fokuserar på styrelsens slutliga sammansättning. Angående proportionalitetsprincipen kan konstateras att det är möjligt att uppnå målet för åtgärderna genom kvotering, och de individer som åtnjuter egendomsskydd begränsas inte särskilt mycket eftersom regleringen inte skulle påverka egendomsanvändningen i så stor utsträckning.

Finsk kod för bolagsstyrning, som innehåller rekommendationer för börsbolag, har bidragit till att kvinnornas andel i börsbolagens styrelser har ökat, men bolagen har inte rapporterat om att de aktivt skulle jobba för att nå en jämn könsrepresentation. En jämförelse inom EU visar att stater som reglerat könssammansättningen på något sätt, även fast regleringen inte är bindande, har haft en avsevärd större ökning av andelen kvinnor i bolagsstyrelserna jämfört med de stater som inte infört någon reglering alls. Effekten av reglering är ändå störst i Norge som använder bindande kvotbestämmelser. Jämnare könsfördelning uppnås alltså också genom reglering på lägre nivå än lag, men lagstiftning ger ändå bäst resultat.

I förarbetena till Norges kvotbestämmelse konstaterades med tanke på egendomsskyddet att styrelsesammansättningen redan regleras genom lagstiftning och att en reglering av

---

<sup>324</sup> GrUU 45/1996 rd, s. 2.

<sup>325</sup> GrUU 17/1997 rd, s. 2.

könssammansättningen är i linje med de övriga reglerna, eftersom det fortfarande är aktieägarna som får välja styrelsemedlemmarna. Eftersom det inte råder brist på kompetenta kvinnor så är regleringen ingen orimlig inskränkning för ägarna. Ett argument som framhölls var också att regleringen endast gäller statliga och publika bolag, som inte har lika direkt ägarrepresentation i styrelserna som icke-publika bolag. Samma motiveringar skulle också kunna tillämpas för Finlands del. EU-kommissionens förslag behandlade egendomsskyddet ur ett mera ekonomiskt perspektiv. Regleringen skulle inte inskränka på aktieägarnas rätt till utdelning eller rätt att överlåta aktierna. Liksom i Norges förslag konstaterades även att eftersom regleringen endast skulle gälla börsbolag, där individuella aktieägares roller inte är så betydande, skulle inskränkningen inte vara stor.

Det har gjorts flera undersökningar angående hur en större andel kvinnor i styrelserna påverkar bolaget. En del undersökningar visar på positiva effekter medan en del visar på negativa. Att diskutera bolagens resultat utgående från antalet kvinnor i styrelsen är dock problematiskt eftersom kvinnor inte är en homogen grupp och det lika bra kan vara fråga om att bolaget inte lyckats i rekryteringen av styrelsemedlemmarna. Att fokusera mer på kvalifikationer än social status och umgängeskrets skulle ge bolagen kompetentare styrelsemedlemmar. En viktig följd av detta skulle vara en ökad diversitet i styrelserna och därmed skulle grupptänkandet som annars lätt förekommer undvikas i större mån.

Utgående från effekterna av Norges kvotbestämmelse kan slutsatsen dras att en jämnare könsfördelning i en del bolagsstyrelser inte automatiskt påverkar också andra bolagsstyrelser som kvotbestämmelsen inte tillämpas på, inte heller påverkar den direkt andelen kvinnor på andra höga poster inom bolagsledningen. Det är ändå möjligt att kvotbestämmelsen varit i kraft för kort tid för att effekterna av den ska kunna ses fullt ut.

Avhandlingen har fokuserat på att kvinnornas låga andel i bolagsledningarna främst beror på strukturell diskriminering, som kan avhjälpas genom kvotering. Dock kan det också finnas andra orsaker bakom kvinnornas låga andel, såsom att kvinnor tar största delen av föräldraledigheten. För att öka jämställdheten inom bolagsledningen skulle det också vara av betydelse att överlag öka jämställdheten och förbättra förhållandena för kvinnor redan i karriärens början. Strukturell diskriminering förekommer självklart heller inte endast i samband med utnämningar till ledande poster, utan till exempel får män redan i början av karriären tyngre vägande arbetsuppgifter än kvinnor och kvinnor måste vara kompetentare än män för att nå upp till samma positioner. Transparentare förfaranden skulle vara en viktig del i att minska på diskrimineringen, då det enklare går att kontrollera att den faktiskt var den mest kompetenta personen som valdes.

Ett av de vanligaste argumenten som brukar framföras mot införandet av kvotbestämmelser är att det skulle leda till att det inte är de mest kompetenta personerna som väljs, eftersom valet skulle baseras på könstillhörighet. Som det ser ut nu väljs inte de mest kompetenta personerna eftersom kvinnor mer eller mindre systematiskt inte beaktas i samma utsträckning som män. Det är inte en fråga om att det inte skulle finnas tillräckligt med kompetenta kvinnor för styrelseuppdrag, utan att bolagen hittills inte varit tvungna att anstränga sig för att hitta kandidater utanför de traditionella kretsarna. Införandet av positiv särbehandling, såsom en kvotbestämmelse, skulle vara en del i arbetet för att minska på denna ojämställdhet.