

Väärtpaberituru seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. SISSEJUHATUS

1.1. Sisukokkuvõte

Väärtpaberituru seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) peamiseks eesmärgiks on edendada soolist tasakaalu reguleeritud turul noteeritud suurte aktsiaemitentide juhtorganites. Sellekohased sätted põhinevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil 2022/2381, 23. november 2022, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute juhtkonna liikmete seas ja sellega seotud meetmeid (edaspidi *direktiiv*)¹.

Tasakaalu edendamiseks aktsiaemitentide juhtorganites nähakse ette, et aktsiaemitendi üldkoosolek valib direktiivist tuleneva kahe võimaliku eesmärgi vahel: vähemalt 40% aktsiaemitentide nõukogu liikmetest on alaesindatud soost või vähemalt 33% juhatuse ja nõukogu liikmetest on alaesindatud soost. Aktsiaemitendid peaksid valitud eesmärgi saavutama 2026. aasta 30. juuniks. Eesmärkide mittetäitmine endaga sanktsioone kaasa ei too. Kui aktsiaemitent ei täida seatud eesmäärke tähtaegselt, kohustub ta rakendama läbipaistvaid ja mittediskrimineerivad valikukriteeriume juhtorganite liikmete ametikohtadele valimisel. Samuti näeb eelnõu ette ajutise positiivse erimeetme – kui juhtorgani liikme kandidaadid on võrdselt kvalifitseeritud, tuleb eelistada alaesindatud soost kandidaati. Aktsiaemitentidele pannakse kohustus anda teavet valitud eesmärgi ja selle täitmise kohta Finantsinspeksioonile. Eelnimetatud meetmed on ajutist laadi, kuna nii eelnõu aluseks olev direktiiv kui ka seda üle võtvad sätted kaotavad kehtivuse 2038. aasta 31. detsembril.

Lisaks eelnimetatud direktiivist tulenevatele uuendustele, muudetakse ka riigivaraseadust. Muudatustega nähakse ette, et nimetamiskomitee, mis moodustatakse riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete nimetamisega seotud ettepanekute tegemiseks, peab ettepanekute tegemisel arvestama riigi otsustusõigusega äriühingute juhtorganite soolise tasakaalu eesmärki ning nõudeid, et kolme liikmega nõukogudes oleks alaesindatud soost liikmete osakaal vähemalt üks kolmandik ning nelja ja enama liikmega nõukogudes vähemalt kaks viiendikku. Nimetatud eesmärk tuleb saavutada 2026. aasta 30. juuniks ehk samaks ajaks kui direktiivist tulenev soolise tasakaalu eesmärgid.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi finantsteenuste poliitika osakonna nõunikud Marit Maidla (marit.maidla@fin.ee), sama osakonna nõunik Valner Lille (valner.lille@), riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna osaluspoliitika ja riigiabi valdkonna juht Kaupo Raag (kaupo.raag@fin.ee), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna soolise võrdsuse poliitika juht Lee Maripuu (lee.maripuu@mkm.ee) ja sama osakonna soolise võrdsuse nõunik Eva Liina Kliiman (eva.kliiman@mkm.ee).

¹ Direktiivi tekst kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32022L2381>

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (Marge.Kaskpeit@fin.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõul on seos Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga (VVTP (2023-2027)). Nimelt selle leppe punkti 11.17 kohaselt on seatud eesmärgiks saavutada meeste ja naiste võrdne esindatus riigifirmade nõukogudes selliselt, et ühe soo esindajaid ei oleks nõukogus üle 60%.

Eelnõu aluseks on Euroopa Liidu (edaspidi EL) direktiivis sätestatud nõuded. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei ole väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu käsitleb EL õiguse rakendamist ja kui eelnõu aluseks oleva EL õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud HÕNTE § 1 lõikes 1 sätestatud nõuetest. Kuivõrd ka RVS muudatus lähtub samast eesmärgist ja VVTP konkreetsest eeldusest, ei ole antud eelnõu kohta tehtud väljatöötamiskavatsust.

Eelnõuga muudetakse järgmiseid seaduseid: väärtpaberituru seadus RT I, 30.05.2024, 9 (edaspidi *VPTS*), Finantsinspektsiooni seadus RT I, RT I, 30.05.2024, 3 (edaspidi *FIS*), võrdse kohtlemise seadus RT I, 22.10.2021, 11 (edaspidi *VõrdKS*), riigivaraseadus (edaspidi *RVS*) RT I, 06.07.2023, 84.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. EELNÕU PEAMISED EESMÄRGID

2.1. Üldine taust

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2022/2381, 23. november 2022, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute juhtkonna liikmete seas ja sellega seotud meetmeid toetub Euroopa Liidu lepingule (edaspidi *ELi leping*) ja Euroopa Liidu toimimise lepingule (edaspidi *ELTL*). ELi lepingu artikli 2 kohaselt on võrdsus üks liidu alusväärtusi ning vastavalt ELi lepingu artikli 3 lõikele 3 edendab liit naiste ja meeste võrdõiguslikkust. Selleks antakse ELTL artikli 157 lõikega 3 Euroopa Parlamendile ja nõukogule õigus võtta meetmeid, et tagada meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamine tööhõive ja elukutse küsimustes. ELTL artikkel 157 lõige 4 võimaldab liikmesriikidel säilitada või võtta meetmeid, mis sätestavad erilised eelised, et hõlbustada alaesindatud soost isikutel tegutsemist oma kutsealal ja ära hoida või heastada takistusi tööalases karjääris. Ehk EL ja liikmesriigid võivad võtta meetmeid, mis annavad alaesindatud soole nõ eeliseid.

Direktiiv, millel eelnõu rajaneb, on osa Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt 2017. aastal ühiselt välja kuulutatud Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtetest, mille eesmärgiks on kaasa aidata naiste ja meeste võrdsele kohtlemisele, sh tagada võrdsed võimalused osalemaks tööturul ja edendamaks karjääri. Ka komisjon rõhutab, et jätkuvalt on juhtivatel

ametikohtadel, sh äriühingute juhatustes, liiga vähe naisi.² Soolise tasakaalu saavutamine juhtorganites on oluline kasutamaks ära olemasolevaid kvalifitseeritud isikuid ning lahendada liidu ees seisvaid demograafilisi ja majanduslikke väljakutseid. Naiste alaesindatus juhtorganites on kasutamata ressursid liikmesriikide majandustes ning naiste suuremamahulisem kaasamine aitaks kaasa arengule ja majanduskasvule.

Komisjon märgib, et eduka juhtimise jaoks on suure tähtsusega, et otsustajate ringis oleksid esindatud nii naised kui ka mehed. Annete ja oskuste paljusus aitab teha paremaid otsuseid, parandab äriühingu üldjuhtimist ja soodustab majanduskasvu. On leitud, et mitmekesisus toob kaasa rohkem innovatsiooni, paremat otsustamist ning parandab ettevõtja tulemuslikkust.³ Muuhulgas on mitmed uuringud näidanud, et koos parema soolise tasakaaluga tippjuhtide seas paranevad ka ettevõtja majandustulemused ja kasumlikkus, tagades märkimisväärse pikaajalise jätkusuutliku kasvu. Samuti on täheldatud positiivset korrelatsiooni juhtivatel kohtadel naiste arvu ja suuremate dividendimaksetega ning ettevõtjad, kus on suurem sooline mitmekesisus, saavutavad paremaid tulemusi keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimiskriteeriumide osas. See viitab, et mitmekesised ettevõtjad järgivad tõenäoliselt jätkusuutlikke ja eetilisi äripraktikaid, mis võivad parandada nende pikaajalist tulemuslikkust ja mainet.⁴

On selge, et soolise tasakaalu saavutamine juhtorganites on oluline EL-i majandusliku konkurentsivõime tagamiseks globaliseerunud majanduses ning annaks liidule suhtelise eelise kolmandate riikide ees. Kuid vaatamata positiivsetele aspektidele, mida naiste kaasamine ettevõtjate juhtorganitesse endaga kaasa toob, ulatus 2022. aasta oktoobris naiste osakaal suurimate börsil noteeritud ettevõtjate juhatustes ELi liikmesriikides vaid 32,2%-ni; neli riiki on saavutanud juhatustes vähemalt 40%-lise soolise tasakaalu (FR, IT, NL, DK) ja mitu teist on ületanud 33% piiri (BE, DE, FI, ES, SE, IE, PT ja AT), kuid mõnes riigis, sh Eestis on naisi juhatustes endiselt vaid üks kümnest (HU, EE, CY).⁵

Eelnevast tulenevalt on direktiivi ja eelnõu peamised eesmärgid:

1. Soolise tasakaalu tagamine aktsiaemitentide juhtorganites: eelnõu eesmärk on edendada soolist võrdõiguslikkust, parandada aktsiaemitentide juhtorganite soolist tasakaalu ja seeläbi vähendada soolist ebavõrdsust juhtimistasandil.
2. Soolise tasakaalu tagamine riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete hulgas: kuigi oma sisemises töökorralduses on ametis olev nimetamiskomitee juba arvestanud soolise tasakaalu saavutamise eesmärgiga, siis ettepanekuga lisatakse soolise tasakaalu eesmärk RVS-i, mis formaliseerib senise praktika.

² Euroopa Komisjon. „Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020-2025“, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_et

³ ILO „Women in Business and Management: The business case for change“, lk 21, <https://www.ilo.org/publications/women-business-and-management-business-case-change>

⁴ Credit Suisse, „Gender 3000 in 2021: Broadening the diversity discussion“, <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/credit-suisse-gender-3000-report-shows-women-hold-almost-a-quart-202109.html>

⁵ EIGE, „Gender balance in business and finance“, <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-balance-business-and-finance-december-2022>

3. Aktsiaemitentide läbipaistvuse suurendamine ja teabe kättesaadavuse lihtsustamine: eelnõuga püütakse suurendada aktsiaemitentide läbipaistvust soolise tasakaalu osas, nõudes, et aktsiaemitendid avaldaksid teavet oma juhtorgani soolise koosseisu kohta oma veebilehel, lisaks avaldab Finantsinspeksioon tulevikus sellekohase ülevaate oma kodulehel.
4. Meetmete võtmine soolise tasakaalu saavutamiseks: eelnõu kohaselt laieneb soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevus, tulevikus saab volinik võtta samme ka soolise tasakaalu edendamiseks aktsiaemitentide juhtorganites.

2.2. Sooline tasakaal Eesti aktsiaemitentide juhtorganites ja riigi osalusega äriühingute nõukogudes

Nagu eespool välja toodud, siis Eestis on naiste osakaal börsil noteeritud ettevõtjate juhatuses üks EL-i madalamaid. Eesti tööturгу iseloomustab meeste ja naiste vertikaalne segregatsioon, st juhtkondades on sooline lõhe tähelepanuväärselt suur. Sarnane trend, kuid vähemal määral, jätkub ka madalama astme juhtide seas.⁶ Veelgi enam, naiste esindatus Eestis korporatiivsete hierarhiate tipus on olnud stabiilselt madal, ja seega eristub teistest riikidest, kus see on viimase kümnendi jooksul oluliselt kasvanud. Näiteks Lätis on naiste osakaal organisatsioonide juhtorganites aastatel 2009–2019 peaaegu kahekordistunud.⁷ Kuid Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi (EIGE) andmeil on naiste osakaal suuremate börsiettevõtjate juhtorganites Eestis viimase kümne aasta jooksul kasvanud kõigest 3 protsendipunkti võrra (2013. aastal oli naiste osakaal 7%, 2023. aastal 10%). Lisaks kirjeldab soolise võrdsuse olukorda juhtimises EIGE soolise võrdõiguslikkuse indeksi alanäitaja „võim“, mis mõõdab soolist tasakaalu otsustamises ja juhtimises. Majandusliku võimu alanäitaja oli Eestis 2023. aastal 21,8 punkti 100-st, mis jääb tugevalt maha EL riikide keskmisest skoorist (54,7 punkti). Indeks näitab, et naiste positsioon majanduse otsustustasanditel on Eestis märgatavalt tagasihoidlik.⁸

Samas iseloomustab Eesti tööjõuturгу fakt, et madalamates juhtimistasandites on soolised erinevused väiksemad. Naised on ka hea haridustasemega: 25–64-aastaste vanuserühmas on kõrgharidusega 52,7% naistest ja 33,7% meestest; magistriskraadiga on Eesti naistest 26,4%, samas kui meestest vaid 16,3%.⁹ See viitab et Eestis on kvalifitseeritud naiste nõ ootejärjekord ehk leidub kvalifitseeritud naisi, keda võiks kaasata juhtorganitesse.¹⁰

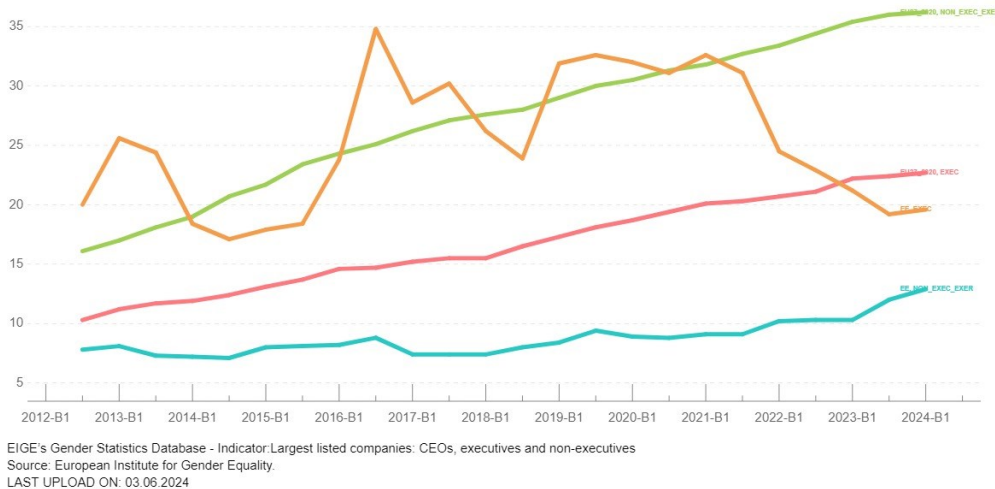
⁶ OECD, „Soolise võrdõiguslikkuse suurendamise majanduslik kasu Eestile“, <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2022-12/OECD%20rapordi%20t%C3%B5lge%20-%20soolise%20v%C3%B5rd%C3%B5iguslikkuse%20suurendamise%20majanduslik%20kasu%20Eestile.pdf>, lk 52.

⁷ Sama, lk 11.

⁸ EIGE, Gender Equality Index, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/domain/power/EE>

⁹ Sama.

¹⁰ Sama, lk 11.



Joonis 1. Naiste osakaalsuurimate börsil noteeritud äriühingute juhtkondades võrreldes EL-i keskmisega (roheline – EL keskmine naised nõukogus; sinine – EE naised nõukogus; roosa – EL keskmine naised juhatuses; oranž – EE naised juhatuses);¹¹

Vähemalt üks naiste alaesindatuse põhjus on see, et üldiselt ei usuta, et naisjuhid tuleks organisatsioonidele kasuks.¹² Eesti elanike arvamus, nagu oleks mehed paremad juhid kui naised, on soolise võrdsuse monitooringu andmeil alates 2009. aastast pidevalt vähenenud (2009. aastal arvas nii 43% Eesti elanikest, 2021. aastal 27%).¹³ Kusjuures need, kelle otsene ülemus on või oli viimati naine, leiavad harvem, et mehed on paremad juhid. Monitooringu andmeil arvab 56% naistest ja ainult 36% meestest, et ettevõtetele oleks kasulik, kui juhtivatel kohtadel oleks praegusest rohkem naisi. Naiste seas on enam neid, kes peavad soolist tasakaalu oluliseks nii erinevate poliitiliste otsustajate kui ka ettevõtete tippjuhtide seas. Meeste hulgas on neid vähem ja kõige vähem peavad mehed võrreldes naistega vajalikuks soolist tasakaalu eraettevõtete tippjuhtide hulgas.¹⁴ Eeltoodu kõrval on vertikaalse segregatsiooni põhjuseks ka fakt, et naised tõusevad sageli karjääriredelil aeglasemalt kui mehed, isegi kui nad töötavad samades ametites ja majandusharudes; see omakorda mõjutab negatiivselt naiste osakaalu ettevõtete juhtkondades ehk nõ klaaslagi piirab naiste ligipääsu juhtivatele ametikohtadele.¹⁵

Direktiivi fookuses on soolise tasakaalu parandamine aktsiaemitentide juhtorganites just seetõttu, et suuremad börsiettevõtted (ja ka riigiettevõtted) on suurt majanduslikku ja sotsiaalset mõju omavad institutsioonid, kellel on ühiskonnas väljapaistev roll, seades eeskjuu ka teistele organisatsioonidele. Selliste organisatsioonide eeskjuu võib innustada soolise tasakaalu eesmärgi seadma ka teisi, hetkel regulatsiooni alt välja jäävaid ettevõtteid ja organisatsioone, suurendades nii laiemalt soolist tasakaalu juhtimises ja ühiskonna otsustusprotsessides osalemises. Arvestades börsi- ja riigiettevõtete arvu ei too naiste suurem kaasatus juhtkondades

¹¹ EIGE, Largest listed companies: CEOs, executives and non-executives, <https://shorturl.at/DueMr>

¹² OECD, „Soolise võrdõiguslikkuse suurendamise majanduslik kasu Eestile“, lk 30.

¹³ Võrdsuskeskus, „Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2021“, https://s3-web-1a.tehik.ee/vordsuskeskus-live-web-prd/s3fs-public/2023-10/soolise_vordoiguslikkuse_monitooring_2021_lopparuanne.pdf, lk 70.

¹⁴ Võrdsuskeskus, „Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2021“, lk 81.

¹⁵ Sama, lk 11.

ilmselt otseselt kaasa mõju Eesti soolisele palgalõhele, küll aga võib kaudselt läbi laiemal ühiskondliku mõju panustada palgalõhe vähenemisesse.

Nn positiivne erimeede aitab organisatsioonide tasandil suurendada teadlikkust soolise võrdsuse edendamises ning seab konkreetsete nõuete kaudu stiimuli soolise tasakaalu suurendamiseks vajalike tegevuste rakendamiseks, mh võib see kaasa tuua näiteks soolist tasakaalu arvestavate värbamis- ja personalipraktikate ja talendipoliitika, sh naisjuhtide järelkasvu toetavate tegevuste senisest laialdasemat ja süsteemsemat kasutuselevõttu ning soolist võrdsust toetava organisatsioonikultuuri arendamist. Naiste senisest suurem osalus ja nähtavus võib tippjuhtimises positiivse muutusena kaasa tuua seniste kultuuriliste ja ühiskondlike sooliste eelarvamuste murenemise, mille kohaselt mehed sobivad naistest paremini juhtideks.

Niisiis on asjakohane direktiivi eesmärk suurendada soolist tasakaalu just börsil noteeritud aktsiaemitentide juhtorganites. Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad vaid suured aktsiaemitendid, ehk ettevõtted, kus on üle 250 töötaja ja kelle aastakäive on üle 50 miljoni euro või kelle aastabilansi kogumaht ületab kokku 43 miljonit eurot. Eesti Nasdaq Balti põhinimekirjas noteeritud aktsiaemitentidest kvalifitseerub suureks ettevõtteks 12 aktsiaemitenti. 2024. a aprilli seisuga täidavad neist neli eelnõus toodud eesmärki (eesmärk 1: nõukogust moodustavad alaesindatud soost isikud 40%); kolmel moodustavad alaesindatud soost isikud nõukogust ja juhtkonnast kokku vähemalt 33% (eesmärk 2).

		Nõukogu		Juhatus		Kokku		Nõuk liikmed	Nõuk+Juh liikmed
		M	N	M	N	Mehed	Naised	Vastab 1. eesmärgile?	Vastab 2. eesmärgile?
1.	Tallink Grupp	6	1	3	2	9	3	Ei	Ei
2.	Tallinna Kaubamaja Grupp	5	0	1	0	6	0	Ei	Ei
3.	Silvano Fashion Group	3	2	1	0	4	2	Jah	Jah
4.	Infortar	3	1	1	1	4	2	Jah	Jah
5.	Ekspress Grupp	3	1	2	1	5	2	Jah	Jah
6.	Harju Elekter	5	1	3	0	8	1	Ei	Ei
7.	LHV Group	6	1	4	0	10	1	Ei	Ei
8.	Merko Ehitus	2	1	3	0	5	1	Jah	Ei
9.	Nordecon	5	0	3	0	8	0	Ei	Ei
10.	Tallinna Sadam	6	1	3	0	9	1	Ei	Ei
11.	Coop Pank	6	0	5	0	11	0	Ei	Ei
12.	Tallinna Vesi	8	1	3	0	11	1	Ei	Ei

Tabel 1. Eesti ettevõtted Nasdaq Balti põhinimekirjas, mis ületavad eelnõus seatud künnised (aprilli 2024. a seisuga)

Kohaldamisalast väljajäävatest kuuest aktsiaemitentidest, ehk aktsiaemitendid, kes on VKE-d, täidab eelpool nimetatud eesmarke vaid üks.

	Nimi	Nõukogu		Juhatus		Kokku		Nõuk liikmed	Nõuk+Juh liikmed
		M	N	M	N	Mehed	Naised	Vastab 1. nõudele?	Vastab 2. nõudele?
13.	PRFoods	6	0	3	0	9	0	Ei	Ei
14.	Enefit Green	3	2	4	0	7	2	Jah	Ei
15.	Pro Kapital Grupp	3	0	1	0	4	0	Ei	Ei
16.	Hepsor	3	0	1	0	4	0	Ei	Ei
17.	Arco Vara	5	0	1	0	6	0	Ei	Ei
18.	EfTEN Real Estate Fund III	4	0	2	0	6	0	Ei	Ei

Tabel 2. Eesti ettevõtted Nasdaq Balti põhinimekirjas, mis jäävad künniste alla (aprill 2024. a seisuga)

Riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete nimetamiseks teeb vastavalt RVS-ile ettepaneku nimetamiskomitee. Kuigi oma sisemises töökorralduses on ametis olev nimetamiskomitee juba arvestanud soolise tasakaalu saavutamise eesmärgiga, siis ettepanekuga lisatakse vastav eesmärk ka RVS-i, mis formaliseerib senise praktika. Alates aprillist 2023 on sooline tasakaal olnud iga äriühingu nõukogu puudutava arutelu taustamaterjalides markeeritud, lähtudes 08.04.2023 sõlmitud koalitsioonilepingu p.11.17 sätestatust („Seame riigifirmade nõukogudes eesmärgiks meeste ja naiste võrdse esindatuse nõude selliselt, et ühe soo esindajaid ei oleks nõukogus üle 60%“). Selle aja jooksul (13 kuu, võrdluse aluseks on 31.03.2023 ja 30.04.2024) on toimunud muudatused tasakaalu suunas:

- Seisuga 31.03.2023 oli 29 nõukogus 35 naist (26,7%) ja 96 meest, kusjuures 2 nõukogus oli suhe 50%, 2 nõukogus 40%, 6 nõukogus 33%, 13 nõukogus 10-30% ja 6 nõukogus 0%;
- Seisuga 30.04.2024 oli 28 nõukogus (Eesti Loots on likvideeritud) 32 naist (27,8%) ja 83 meest (Eesti Lootsi likvideerimise mõju oli -1 naine ja -3 meest), kusjuures 3 nõukogus oli suhe 50%, 2 nõukogus 40%, 8 nõukogus 33%, 11 nõukogus 10-30% ja 4 nõukogus 0%; Seega on rakendussättes seatud tähtjaks vaja soolist tasakaalu parandada 15 äriühingus.
- Märkimist väärib, et tasakaal on nihkunud n.ö. mõlemas suunas – nt AS A.L.A.R.A. nõukogus on nüüd 4 naise asemel 1 naine ja 2 meest (eesmärgipärane olukord).

Rahandusministeerium on eelnõu esitamise ajal uuendamas riigi osaluspoliitika põhimõtteid, mis on kehtestatud RVS § 8 lõike 1¹ alusel. Hetkel kehtivad osaluspoliitika põhimõtted kehtivad 2020. aastast. Muuhulgas lisab Rahandusministeerium ka dokumendi uude versiooni eesmärgi, et riigi äriühingute nõukogude nimetamisel järgitakse soolise tasakaalu põhimõtteid.

2.3. Artikli 6 kohaldamise peatamine

Direktiivi artikkel 12 kohaselt võib liikmesriik peatada artikli 6 ja artikkel 5 lõike 2 kohaldamise juhul kui 2022. aasta 27. detsembri seisuga on täidetud üks järgmistest tingimustest:

- 1) börsil noteeritud äriühingutes on alaesindatud soost liikmete osakaal vähemalt 30 % nõukogu liikmete ametikohtadel või vähemalt 25 % kõigi juhtkonna (direktiivi mõttes juhatuse ja nõukogu) liikmete ametikohtadel või

- 2) kui liikmesriigi õiguses on börsil noteeritud äriühingutele sätestatud alaesindatud soost isikute osakaalu kohta nõuded (30 % tegevjuhtkonda mittekuuluvate juhtkonna liikmete ametikohtadel või vähemalt 25 % kõigi juhtkonna liikmete ametikohtadel).

Eesti ei täida kumbagi eeldust. 2022. aasta seisuga ei olnud siseriiklikus õiguses kehtestatud punkt 2 kohast nõuet alaesindatud soost isikute osakaalu kohta. Samuti ei täitnud Eesti punktis 1 toodud kriteeriume, 2022. aasta lõpus moodustasid naised u 11,2% aktsiaemitentide nõukogu liikmetest ja 11,4% juhatuse ja nõukogu liikmetest kokku. Seega ei saa Eesti kohaldada artikkel 12 kohast artikkel 6 kohaldamise peatamist.

3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

3.1. Väärtpaberituru seaduse muudatused

Seaduse täiendamine 1¹. jaoga. Seaduse 16. peatükki „Turu korraldamine“ lisatakse uus jagu „Sooline tasakaal aktsiaemitendi juhtorganites“, millega võetakse üle direktiivist tulenevad sätted Eesti õigusesse. VPTS 16. peatükis nähakse ette mh turul kaubeldava väärtpaberi emitendi kohustused (§ 135jj), ehk direktiivist tulenevad sätted sobituvad samasse peatükki.

VPTS-i 16. peatükk määrab kindlaks Eesti reguleeritud turu korraldamise, sh osalemise ja väärtpaberi kauplemisele võtmise reeglid ehk kehtestatakse turu-põhised nõuded. VPTS-i 16. peatükk kohaldub kõigile väärtpaberi emitentidele, kes soovivad osaleda Eesti reguleeritud turul, olenemata sellest, mis on turul kaubeldava väärtpaberi emitendi päritoluriik. Erinevalt eelpool kirjeldatud VPTS-i põhimõttest näeb direktiiv ette, et ülevõtmisätted ja nende kohaldamine on aktsiaemitendi päritoluriigi ülesanne, ehk kehtestatakse aktsiaemitendi päritoluriigi-põhised nõuded. Käesolevas jaos kehtestatakse nõuded kõigile Eestis registreeritud suurtele aktsiaemitentidele ja neid nõudeid peab täitma sõltumata sellest, millise liikmesriigi reguleeritud turul Eestis registreeritud aktsiaemitent soovib osaleda.

Uue jao sätteid kohaldatakse ajalises mõttes astmeliselt:

- esiteks tuleb aktsiaemitendi üldkoosolekul seada VPTS § 135⁶ lõike 1 ja asjakohasel juhul lõike 2 kohased eesmärgid, mis tuleb saavutada hiljemalt 2026. aasta 30. juuniks ja täita kuni direktiivi kehtimisaja lõpuni 2038. aasta 30. detsembrini;
- teiseks, kui aktsiaemitent ei täida VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud eesmäärke tähtaegselt, käivitab see VPTS § 135⁷ ja § 135⁸ ning rakenduvad sellest tulenevad kohustused, sh nn positiivse erimeetme rakendamise kohustus¹⁶;
- juhul kui aktsiaemitent ei täida VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud eesmäärke mingil ajahetkel vahemikus 1. juuli 2026 kuni 30. detsember 2038, rakendub automaatselt VPTS § 135⁷ ja § 135⁸.

Seaduse täiendamine §-ga 135⁵. 16. peatüki uue 1¹. jao paragrahviga 135⁵ piiritletakse jao kohaldumisala ja nähakse ette, et jagu 1¹. kohaldub ainult Eesti äriregistrisse kantud aktsiaemitentidele (edaspidi aktsiaemitent), kelle hääleõigusega või hääleõiguseteta aktsiad on kauplemisele võetud Eesti või teise lepinguriigi reguleeritud turul. Lõikega 2 täpsustatakse, et

¹⁶ VPTS § 135⁶ lõike 2 kohaste eesmärkide mittetäitmine ei vii VPTS § 135⁷ kohaldamiseni.

1¹. jagu ei kohaldata Eesti äriregistrisse kantud aktsiaemitendi suhtes, kellel on alla 250 töötaja ja kelle aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot või kelle aastabilansi kogumaht ei ületa kokku 43 miljonit eurot.

Seaduse täiendamine §-ga 135⁶. Uue paragrahvi kohaselt peab aktsiaemitendi üldkoosolek seadma ja aktsiaemitent saavutama ühe lõike 1 punktides nimetatud eesmärkidest: nõukogu liikmetest on alaesindatud soost liikmete osakaal vähemalt 40% (punkt 1) või juhatuse ja nõukogu liikmetest on alaesindatud soost liikmete osakaal kokku vähemalt 33% (punkt 2). Valik, millist eesmärki soovib aktsiaemitendi üldkoosolek seada, on jäetud vabaks ja võimaldab valida kõige paremini sobivat eesmärki. Siiski peab meeles pidama, et kui valitakse punktis 1 nimetatud eesmärk (nõukogu liikmetest on alaesindatud soost liikmete osakaal vähemalt 40%), siis peab aktsiaemitent lisaks seadma individuaalse kvantitatiivse eesmärgi soolise tasakaalu parandamiseks juhatuses (lõige 2). Milline lõike 2 kohane individuaalne kvantitatiivne eesmärk täpsemalt on, see jääb aktsiaemitendi otsustada, kuid peaks siiski peegeldama direktiivi eesmärke ehk et taoline individuaalne eesmärk peaks soodustama alaesindatud soost liikmete suuremat esindatust juhatuses. Seatav eesmärk peaks aitama aktsiaemitendil saavutada muudatust võrreldes nende hetkeolukorraga. Samas ei tulene direktiivist ega VPTS-i lisatavatest sätetest kohustust lõpetada enneaegselt nõukogu või juhatuse liikmete ametiaega selleks, et täita VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatavaid eesmärke. Muudatus nõukogu või juhatuse tasemel peaks toimuma aja jooksul vastavalt sellele, mis hetkel saab läbi ametis olevate juhatuse või nõukogu liikmete ametiaeg.

Direktiivi selgituspunktide kohaselt peaks § 135⁶ lõikes 1 ettenähtud eesmärke võtma arvesse üksnes juhtorganite liikmete üldise soolise tasakaalu vaates ja mitte igal üksikjuhul, kui toimub konkreetse liikme valimine nais- ja meessoost kandidaatide hulgast. Eelkõige ei takista käesolev säte kedagi kandideerimast juhtorgani liikme kohale ega kohusta aktsiaemitenti ega aktsionäre valima alaesindatud soost liiget.

Juhtorganite liikmete piiratud arvu tõttu ei ole matemaatiliselt alati võimalik saavutada täpselt 40%-list või vajaduse korral 33%-list alaesindatud soost isikute osakaalu, nagu uus § 135⁶ ette näeb. Lõige 3 täpsustabki lõike 1 punktides 1 ja 2 ettenähtud alaesindatud soost liikmete protsentuaalset esindatust: aktsiaemitendi nõukogu liikmete ametikohtade arv, mis on vajalik käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 ette nähtud eesmärgi saavutamiseks, peab olema arvult võimalikult lähedal 40%-le osakaalule, aga mitte ületama 49%. Kõigi nõukogu ja juhatuse liikmete ametikohtade arv kokku, mis on vajalik käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 ette nähtud eesmärgi saavutamiseks, peab olema arvult võimalikult lähedal 33%-le osakaalule, aga mitte ületama 49%. Lisa „Alaesindatud soost liikmete arvulised eesmärgid Eestis registreeritud aktsiaemitendi juhtorganites“ toob ära täpse ametikohtade arvu ja alaesindatud soost liikmete miinimumarvu eesmärgi saavutamiseks.

Seaduse täiendamine §-ga 135⁷. Säte näeb ette tagajärjed juhuks, kui aktsiaemitent ei saavuta VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt aktsiaemitendi üldkoosoleku poolt seatud eesmärki hiljemalt 2026. aasta 30. juuniks (vt VPTS § 272⁹). § 135⁷ järgne kohustus rakendub ka juhul, kui esialgselt seatud eesmärk küll tähtajaliselt saavutati, kuid pärast 2026. aasta 30. juunit mingil

hetkel enam eesmärki siiski ei täideta. Sellisel juhul peab aktsiaemitent kohandama kandidaatide valimise menetlust juhtorganite liikmete ametikohtadele nimetamiseks või valimiseks (lõige 1). Selleks peab aktsiaemitent võtma järgmiseid samme: kehtestama enne valikumenetluse algust ja kohaldama kogu valikumenetluse vältel mittediskrimineerival viisil selgeid neutraalselt sõnastatud ja üheselt mõistetavaid kriteeriume, sealhulgas vabade ametikohtade teadete koostamisel, eelvaliku tegemise ja kandidaatide loetelude koostamisel ning valikukogumi koostamisel (punkt 1), ning valima kandidaadid võttes aluseks iga kandidaadi kvalifikatsiooni võrdleva hinnangu (punkt 2). Neutraalse sõnastuse ja valikriteeriumina võiks kasutada näiteks erialast kogemust juhtival või järelevalvealasel ametikohal, rahvusvahelist kogemust, juhtimisoskust, võrgustike loomise oskust ja teadmisi mõnes asjaomases valdkonnas – näiteks rahanduses, finantsjärelevalves või personalijuhtimises. Valikmenetluses peaksid selged ja läbipaistavad olema nii valikmenetluse kriteeriumid kui ka see, kuidas neid kriteeriume kandidaatidele kohaldatakse. Selleks on soovitatav kriteeriumid paika panna juba enne valikmenetluse algust. Samuti peaksid läbipaistvad reeglid hõlmama kandidaatide otsimise staadiumit (nn *head hunting*-ut) ja seda ka juhul kui kandidaatide otsimist viib aktsiaemitendi nimel läbi aktsiaemitendi töötaja või kolmas osapool (nt värbamisettevõtte). Täitmaks VPTS § 135⁷ lõigetest 5 ja § 135⁸ tulenevaid kohustusi on soovitatav kriteeriumid ja värbamismenetlus dokumenteerida.

Lõike 2 kohaselt kui aktsiaemitent valib juhtorgani liikmekandidaatide vahel, kes on võrdselt kvalifitseeritud nii sobivuse, pädevuse kui ka ametialase suutlikkuse poolest, peab aktsiaemitent eelistama alaesindatud soost kandidaati. Käesolevas lõikes sätestatakse võrdse kvalifikatsiooniga alaesindatud soost isikute osas positiivne erimeede. Taoline lähenemine baseerub EL Kohtu otsustel, milles leitakse, et teatavatel juhtudel võib töölevõtmise või edutamise puhul eelistada alaesindatud soost kandidaati tingimusel, et ta on vastassoost kandidaadiga võrdne nii sobivuse, pädevuse kui ka ametialase suutlikkuse poolest, ning et kõnealune eelistamine ei toimu automaatselt ja tingimusteta, vaid seda võidakse eirata, kui teisest soost konkreetse kandidaadi kvalifikatsioon kallutab tulemust selle kandidaadi kasuks, ning et iga kandidaati tuleb objektiivselt hinnata, kohaldades konkreetsete kandidaatide suhtes kõiki valikukriteeriume.¹⁷ Eestis on soolise võrdõiguslikkuse seaduse (edaspidi *SoVS*) kohaselt diskrimineerimine keelatud kõigis eluvaldkondades, välja arvatud juhul, kui kasutatakse spetsiaalseid meetmeid soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks. Need erimeetmed võivad anda eeliseid alaesindatud soole või vähendada soolist ebavõrdsust. Taoline erimeede peaks olema ajutise iseloomuga. Eelnõu aluseks olev direktiiv, sh käesolev lõige 2, ongi taoline ajutine positiivne erimeede, mis annab alaesindatud soost kandidaatidele teatud eelise.

Oluline on märkida, et käesolev lõige 2 ei kohaldu äriseadustiku § 310 kohase asendusliikme määramisele kuna asendusliikme näol on tegemist ajutise meetmega ning asendusliikmed ei kuulu direktiivi reguleerimisalasse.

Lõike 3 kohaselt on käesoleva lõikega 2 vastuolus tehtud otsus tühine. Seega sätestatakse VPTS-is aktsiaemitendi organi otsuse tühisuse erijuht kui aktsiaemitendi üldkoosolek või

¹⁷ Vt otsuseid järgmistes kohtuasjades: C-450/93, C-409/95, C-158/97, C-407/98.

nõukogu rikub § 135⁷ lõikest 2 tulenevat alaesindatud soost isiku nn positiivse erimeetme rakendamise nõuet. Samas täpsustatakse, et nn positiivset erimeetme rakendamise kohustust ei pea täitma ja nn positiivse esimeetmega vastuolus otsus ei ole tühine, kui esineb suurema õigusliku kaaluga põhjuseid, nagu muu mitmekesisuspoliitika elluviimine, millele tuginetakse objektiivse hindamise raames ja mis võtab arvesse vastassoost kandidaadi konkreetset olukorda ning mis põhineb mittediskrimineerivatel kriteeriumidel, kallutavad tulemuse teisest soost kandidaadi kasuks. Käesolevaga sätestatud meetme kohaldamise välistamine peaks jääma siiski erandlikuks ja põhinema üksikjuhtumipõhisel hindamisel ning see peaks olema nõuetekohaselt põhjendatud objektiivsete kriteeriumidega, mis ei tohiks olla ühelgi juhul alaesindatud soost suhtes diskrimineerivad. Juhul kui alaesindatud soost isik leiab, et VPTS § 135⁷ lõike 2 nõuet on rikutud, võib ta esitada hagi otsuse tühisuse tuvastamiseks. Selleks annab talle õiguse TsÜS § 38 lõike 2 teine lause, mille kohaselt saab huvitatud isik juriidilise isiku organi otsuse tühisusele tugineda, kui kohus on otsuse tühisuse tuvastanud.

Lõige 4 paneb aktsiaemitendile üldkoosoleku teavitamise kohustuse. Selle kohaselt tuleb aktsionäre teavitada käesolevas jaost, eelkõige VPTS §-dest 135⁶ ja 135⁷ tulenevatest soolise tasakaalu eesmärkidest ja selle saavutamise vahenditest, samuti § 135⁷ lõike 3 kohasest otsuse võimalikust tühisusest, kui rikutakse § 135⁷ lõike 2 esimesest lausest tulenevat nn positiivse erimeetme rakendamise kohustust.

Lõike 5 kohaselt tuleb kandidaadile, keda kaaluti aktsiaemitendi juhtorgani liikme ametikohale nimetamiseks või valimiseks kandidaatide valiku ajal, kirjaliku taotluse korral anda 20 tööpäeva jooksul kirjalikult järgmine teave: kvalifikatsiooninõuded, mille alusel valik tehti, nende kvalifikatsiooninõuete kohane kandidaatide objektiivne võrdlushinnang ja kui see on asjakohane, siis konkreetsete kaalutlused, mille põhjal otsustati erandkorras teisest soost kandidaadi kasuks, kes ei ole alaesindatud soost. Lõikest 5 tuleneva teabe andmise kohustuse täitmisel tuleb aktsiaemitendil järgida asjakohaseid isikuandmete kaitse regulatsioone ja teabenõudele vastates ei tohi väljastada kandidaatide isikuandmeid.

Seaduse täiendamine §-ga 135⁸. Käesoleva sätte aluseks on direktiivi artikli 6 lõige 4, mis näeb ette, et kui alaesindatud soost mitteedukas kandidaat tõendab kohtus või muus pädevas asutuses asjaolud, millest võib järeldada, et kõnealune kandidaat oli teisest soost kandidaadiga, kes nimetati või valiti juhtkonna liikme ametikohale, võrdselt kvalifitseeritud, on asjaomane börsil noteeritud äriühing kohustatud tõendama, et VPTS § 135⁷ lõikest 2 tulenevat kohustust (artikli 6 lõiget 2) ei ole rikutud.

Sarnane jagatud tõendamiskohustus on Eesti õiguses ka SoVS §-s 4 ja võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi ka *VõrdKS*) §-s 8, kus nähakse ette, et kohtu või muu pädeva asutuse poole pöörduv isik peab avalduses esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib eeldada, et toimunud on sooline diskrimineerimine.

Erinevalt VõrdKS ja SoVS sätetes, kus nähakse ette jagatud tõendamiskoormus (soolise) diskrimineerimise puhuks, nähakse käesoleva eelnõuga ette jagatud tõendamiskohustus nn positiivse erimeetme rakendamise nõude rikkumise olukorras, kus juhtorgani valikumenetluses

ei ole eelistatud võrdselt kvalifitseeritud alaesindatud soost kandidaati. Isik, kes kahtlustab et nn positiivset erimeedet ei ole rakendatud, peab esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib eeldada, et aktsiaemitent on rikkunud kohustust eelistada alaesindatud soost kandidaati. Isik peab seega pädevale organile tehtud avalduses kirjeldama juhtunut ja enda seisukoha toetuseks esitama endale kättesaadavad asjaolud, mille alusel on tal tekkinud kahtlus, et positiivse erimeetme rakendamise kohustust rikuti. Aktsiaemitent, kelle vastu avaldus on esitatud, peab menetluses tõendama, et ta ei ole rikkunud nn positiivse erimeetme rakendamise nõuet või et tema toimimisviisil on olnud mingi muu aktsepteeritav põhjus (eelkõige VPTS § 135⁷ lõikes 3 toodud suurema õigusliku kaaluga põhjused).

Siiski tuleb meeles pidada, et võrreldes VõrdKS ja SoVS sätestatuga kohaldub käesolev paragrahv piiratud juhtudel, VPTS § 135⁸ ajaline ja isikuline kohaldamisala on piiratud. VPTS § 135⁷ lõikes 2 ettenähtud nn positiivse erimeetme rakendamise nõue kohaldub vaid juhul, kui aktsiaemitent ei täitnud valikmenetluse ajal VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud eesmärki. Ehk et ajaliselt saab VPTS § 135⁸ kohalduda alles pärast 2026. aasta 30. juunit ja seda juhul, kui aktsiaemitendi nõukogus või nõukogus ja juhatuses kokku pole piisavalt alaesindatud soost isikuid.

Lõikes 3 täpsustatakse, et käesolevas paragrahvis sätestatud jagatud tõendamiskohustust ei kohaldata haldus- ja kriminaalmenetluses. Kriminaalmenetluses on süü tõendamine riikliku süüdistaja ülesanne ja keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama. Halduskohtumenetluses kehtib uurimispõhimõte, ehk kohus peab küsimuse otsustamiseks välja selgitama kõik olulised asjaolud. Kohus ei pea piirduma nende tõenditega, mida pooled esitavad, vaid võib omal initsiatiivil nõuda täiendavaid tõendeid.

Seaduse täiendamine §-ga 135⁹, mis reguleerib aktsiaemitendi juhtorganite soolise tasakaalu kohta käivat aruandlust. Lõike 1 kohaselt tuleb aktsiaemitendil kord aastas esitada Finantsinspeksioonile teave juhtkonna ja nõukogu soolise koosseisu kohta, seejuures tuleb eristada andmed juhtorganite lõikes (punkt 1) ja anda ülevaade meetmetest, mis on võetud VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud eesmärkide saavutamiseks (punkt 2). Samuti tuleb asjakohasel juhul anda ülevaade meetmetest, mis on võetud VPTS § 135⁶ lõike 2 kohaselt seatud eesmärkide saavutamiseks (punkt3). Eelpool nimetatud teave tuleb kergesti ligipääsetavas vormis avaldada ka aktsiaemitendi veebilehel. Lõikes mainitud meetmed, mida aktsiaemitent võib rakendada, on näiteks juhtimistasandi soolise võrdsuse tagamist toetavad ettevõtte sise-reeglid ja protseduurid, kandidaatide leidmiseks värbamissetevõtetele antavad juhised, näiteks sooliselt tasakaalus juhikandidaatide esitamine jmt.

Lisaks lõikes 1 määratletud aruandluskohustusele, täpsustab lõige 2 aruandlust juhul kui aktsiaemitent ei saavuta käesoleva seaduse § 135⁶ lõikes 1 ega asjakohasel juhul § 135⁶ lõikes 2 seatud eesmärke tähtaegselt. Käesolev lõige kohaldub alles pärast 2026. aasta 30. juunit. Kui aktsiaemitent ei täida VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud eesmärke, siis tuleb lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabele lisada ka põhjendus eesmärkide saavutamata jätmise kohta ja põhjalikult kirjeldama meetmeid, mida aktsiaemitent on enda seatud eesmärkide saavutamiseks juba võtnud või kavatses võtta.

Lõige 3 täpsustab aruandeperioodi ja sarnaneb teiste finantssektori aruandlusperioodi käsitlevatele sätetele. Teabe aruandeperiood on aasta. Teave esitatakse ühe kuu jooksul pärast aruandeperioodi lõppu. Kui see on asjakohane, lisatakse lõikes 1 ja 2 nimetatud teave ka ühingujuhtimise aruandesse kooskõlas direktiiviga 2013/34/EL.

Lõige 4 määratleb andmed, mida avaldatakse Finantsinspeksiooni kodulehel aktsiaemitentide soolise tasakaalu näitajate kohta. Selle kohaselt kantakse kõik aktsiaemitendid Finantsinspeksiooni seaduse § 53 lõike 5 alusel Finantsinspeksiooni veebilehel asuvasse aktsiaemitentide soolise tasakaalu nimekirja, millele lisatakse mäрге, kas aktsiaemitent täidab VPTS § 135⁶ lõikes 1 kohaselt seatud eesmärki või mitte. Käesoleva sätte aluseks on direktiivi artikli 7 lõige 1, mille kohaselt tuleb järelevalve nimekirja kanda mäрге vaid nende kohta, kes täidavad endale seatud eesmäärke. Direktiivi 9 kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada direktiivi sätetest soodsamad sätted, et tagada naiste ja meeste tasakaalustatum esindatus, ehk tegemist on nn miinimum-harmoniseerivad direktiiviga. Käesolevas lõikes on kasutatud liikmesriigile jäetud võimalust kehtestada lisanõudeid soolise tasakaalu saavutamiseks. Käesolevaga laiendatakse Finantsinspeksiooni lehel avaldatavate aktsiaemitentide nimekirja ja lisaks direktiivi kohaselt endale seatud eesmäärke täitvatele aktsiaemitentidele peaks tulevikus Finantsinspeksioon avalikustama aktsiaemitentide loendi, kes nimetatud eesmäärke veel ei täida. Sellega antakse huvitatud osapooltele (nt potentsiaalsetele investoritele) rohkem infot ja selge ülevaade Eesti aktsiaemitentide juhtorganite soolisest tasakaalust.

Paragrahvi 237⁸⁹ kehtetuks tunnistamine. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on tingitud uute väärtekoosseisude lisamisest §-i 237⁹⁰ ja § 237⁹¹. Kehtivas §-s 237⁸⁹ sätestatakse, et antud peatükis nimetatud väärtegade kohtuväline menetleja on Finantsinspeksioon. See menetluse säte sobib oma sisult peatüki lõppu, mistõttu on uute väärtekoosseisude lisamisega vajalik ka vastavat menetluse paragrahvi asukohta tahapoole nihutada. Kohtuvälise menetleja põhimõtte kehtestatakse nüüd §-s 262².

Paralleelselt käesoleva eelnõu kooskõlastusega on Riigikogus menetluses seaduseelnõu 422 SE,¹⁸ millega tõstetakse samuti VPTS-s nimetatud menetluse sätet ümber. Jälgime aktiivselt selle eelnõu menetluse edenemist ning korrigeerime vajadusel vastavalt ka käesolevat eelnõu.

Seaduse täiendamine §-ga 237⁹⁰. Direktiiv ei sea täpseid karistusmäärasid, vaid näeb ette, et karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Seega võeti karistusmäära suuruse aluseks sarnastel VPTS-i karistussätete määrad.

Käesolevaga lisatakse VPTS-i karistussäte § 135⁶ lõike 2 kohase individuaalse kvantitatiivse eesmärgi seadmise kohustuse rikkumise eest, selle kohaselt võib juriidilist isikut karistada kuni 400 000 eurose rahatrahviga.

Seaduse täiendamine §-ga 237⁹¹. Kehtestatakse rahatrahv juhuks, kui juriidiline või füüsiline isik rikub VPTS § 135⁷ lõigetes 1, 4 ja 5 või § 135⁹ lõigetes 1–3 sätestatud kohustust ehk soolise

¹⁸ Seaduseelnõu 422 SE <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/018bb6e6-7561-4875-bdf1-68bce7d87b8a/finantsinspeksiooni-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

tasakaalu saavutamise vahendite või soolise tasakaalu aruandluse esitamisega seotud kohustust, selle eest võib füüsilist isikut karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Paragrahvi 262² muutmise. Et vältida pidevat menetluse paragrahvi kehtetuks tunnistamist ja uuesti sõnastamist selle asukoha muutuse tõttu (traditsiooniliselt on menetluse paragrahv paiknenud kohe pärast väärtegade koosseise ja koosseisude lisandumisel nihkub ta edasi), on Justiitsministeerium soovitanud reguleerida menetluse ja aegumise sätted ühes paragrahvis. Eraldi aegumise paragrahvi olemasolu, nagu finantsvaldkonna seadustes on olnud, ei toeta Justiitsministeerium samuti, kuna teiste valdkondade seadustes on menetluse ja aegumise sätted reguleeritud ühes – menetluse paragrahvis. Kuna hetkel on menetluses mitu VPTS muutmise eelnõu (sh Finantsinspektsiooni seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (422 SE)), siis oleneb eelnõude liikumise kiirusest, millise eelnõuga § 262² muutmise sätestatakse. Juhul, kui see sätestatakse mõne teise eelnõuga, jäetakse käesolevast eelnõust vastavad sätted välja.

Seaduse täiendamine §-ga 272⁹. Sättega pannakse aktsiaemitentidele kohustus viia oma tegevus kooskõlla VPTS §-s 135⁶ sätestatuga hiljemalt 2026. aasta 30. juuniks. Ehk aktsiaemitendil on seaduse eelduslikust jõustumisest umbes poolteist aastat aega, et seada ja saavutada üks VPTS § 135⁶ lõike 1 kohastest eesmärkidest ja asjakohasel juhul seada endale kvantitatiivne eesmärk juhatuse liikmete osas.

Seaduse 16. peatüki 1¹. jagu ning §-d 237⁹⁰ ja § 237⁹¹ tunnistatakse kehtetuks. Säte tuleneb direktiivi artiklist 14, mille kohaselt kaotab direktiiv kehtivuse 31. detsembril 2038. Seetõttu lisatakse ka eelnõusse säte, mis jõustub nimetatud kuupäeval ning millega tunnistatakse kehtetuks VPTS-i 16. peatüki 1¹. jagu ning §-d 237⁹⁰ ja § 237⁹¹.

Seaduse normitehnilise märkuse täiendamine. Sellega lisatakse VPTS-i normitehniliste märkuste juurde viide direktiivile 2022/2381, mis on käesoleva eelnõu aluseks.

Seaduse normitehnilise märkuse muutmise. Kuna artiklist 14 tulenevad tunnistatakse 2038. aasta 31. detsembril direktiivi 2022/2381 sätted kehtetuks, siis jäetakse normitehnilistest märkustest välja ka vastav tekstiosa.

3.2. Finantsinspektsiooni seadus

Seaduse täiendamine § 53 lõikega 5. Sätte aluseks on direktiivi artikli 7 lõike 1 viimane lause, mille kohaselt avaldavad liikmesriigid kergesti ligipääsetava ja tsentraliseeritud loetelu aktsiaemitentidest, kes on saavutanud ühe artikli 5 lõikes 1 (VPTS § 135⁶ lõige 1) sätestatud eesmärkidest. VPTS § 135⁹ kohaselt kannab Finantsinspektsioon veebilehel asuvasse aktsiaemitentide soolise tasakaalu nimekirja kõik Eesti aktsiaemitendid ja lisatakse ka märke, kas aktsiaemitent täidab VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud eesmärki või mitte. Kuigi Finantsinspektsiooni seaduse § 53 lõige 4 reguleerib teabe avalikustamist inspektsiooni veebilehel, siis lõige 4 näeb ette, et teabe ulatust reguleerib täpsemalt ministri määrus. Direktiivi artikkel 7 lõike 1 viimasest lausest tulenevalt tuleb FI kodulehel avaldada vaid kindlalt piiritletud andmed (kas aktsiaemitent seab endale VPTS § 135⁶ lõike 1 kohaselt seatud

eesmärki). Seega ei ole vaja täpsustada aktsiaemitendi kohta avalikustatavat teavet ministri määruses ja Finantsinspektsiooni seadusesse lisatakse alus VPTS-i kohaselt vajaliku teabe avalikustamiseks.

Seaduse § 53 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks. Säte tuleneb direktiivi artiklist 14, mille kohaselt kaotab direktiiv kehtivuse 31. detsembril 2038. Seetõttu lisatakse ka eelnõusse säte, mis jõustub nimetatud kuupäeval ning millega tunnistatakse kehtetuks FIS § 53 lõige 5.

Seaduse normitehnilise märkuse täiendamine. Sellega lisatakse Finantsinspektsiooni normitehniliste märkuste juurde viide direktiivile 2022/2381, mis on käesoleva eelnõu aluseks.

Seaduse normitehnilise märkuse muutmise. Kuna artiklist 14 tulenevad tunnistatakse 2038. aasta 31. detsembril direktiivi 2022/2381 sätted kehtetuks, siis jäetakse normitehnilistest märkustest välja ka vastav tekstiosa.

3.3. Riigivaraseadus

Seaduse § 80¹ lõike 3 muutmise. Nimetamiskomitee, mis moodustatakse riigi osalusega või muudes seadustes nimetatud juhtudel äriühingute nõukogu liikmete nimetamisega seotud ettepanekute tegemiseks, peab tulevikus nõukogu liikme nimetamisel arvesse võtma lisaks RVS §-s 80 sätestatud nõuetele ka soolise tasakaalu eesmärki ning nõudeid, et kolme liikmega nõukogudes oleks alaesindatud soost liikmete osakaal vähemalt üks kolmandik ning nelja ja enama liikmega nõukogudes vähemalt kaks viiendikku.

Seaduse täiendamine §-ga 108⁴. Paragrahviga sätestatakse, et RVS § 80¹ lõikes 3 nimetatud eesmärk tuleb täita kolme aasta jooksul arvates käesoleva seaduse § 80¹ lõike 3 jõustumisest, ehk selleks tähtajaks peaks riigi äriühingute nõukogudes saavutatama sooline tasakaal vastavalt RVS § 80¹ lõikes 3 punktile 2.

3.4. Võrdse kohtlemise seaduse muudatused

Seaduse täiendamine § 16 punktiga 10. Sätte aluseks on direktiivi artikkel 10, mille kohaselt määravad liikmesriigid asutused, kes edendavad ja toetavad soolist tasakaalu juhtorganites. Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid selliseks asutuseks määrata võrdõiguslikkuse küsimusega tegeleva asutuse, mille nad on määranud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/54/EÜ (13) artikli 20 kohaselt. Eestis on selleks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. Käesolevaga laiendatakse võrdse kohtlemise seaduse §-s 16 toodud voliniku pädevuste loendit ja lisatakse punkt 10, mille kohaselt volinik tulevikus edendab, analüüsib, seirab ja toetab soolist tasakaalu aktsiaemitentide nõukogudes ja juhatustes. Eesmärgi täitmiseks võib volinik kasutada näiteks *name and fame* lähenemist, kus tuuakse positiivseid eeskujusid aktsiaemitentidest, kes täidavad endale võetud soolise võrdsuse eesmäärke. Peale selle aitaksid teabekampaaniad ja parimate tavade jagamine märkimisväärselt kaasa kõigi aktsiaemitentide seas sellest küsimusest teadlikkuse suurendamisele ja julgustaksid neid soolise tasakaalu saavutamise tegelema.

Seaduse § 16 punkt 10 tunnistatakse kehtetuks. Säte tuleneb direktiivi artiklist 14, mille kohaselt kaotab direktiiv kehtivuse 31. detsembril 2038. Seetõttu lisatakse ka eelnõusse säte, mis jõustub nimetatud kuupäeval ning millega tunnistatakse kehtetuks VõrdKS § 16 punkt 10.

Seaduse normitehnilise märkuse täiendamine. Sellega lisatakse võrdse kohtlemise seadusesse normitehniliste märkuste juurde viide direktiivile 2022/2381, mis on käesoleva eelnõu aluseks.

Seaduse normitehnilise märkuse muutmise. Kuna artiklist 14 tulenevad tunnistatakse 2038. aasta 31. detsembril direktiivi 2022/2381 sätted kehtetuks, siis jäetakse normitehnilistest märkustest välja ka vastav tekstiosa.

3.5. Seaduse jõustumine

Lõike 1 kohaselt jõustub käesolev seadus 2024. aasta 28. detsembril.

Lõikes 2 täpsustatakse, et käesoleva seaduse § 1 punktid 6 ja 8, § 2 punktid 2 ja 4 ning § 4 punktid 2 ja 4 jõustuvad 2038. aasta 31. detsembril. Lõike aluseks on direktiivi 2022/2381 artikkel 14, mille kohaselt tunnistatakse direktiiv 2038. aasta 31. detsembril kehtetuks. Sellest tulenevalt tunnistatakse kehtetuks ka direktiivist tulenevad eelnõuga riigisisesse õigusesse lisatavad sätted. Kuna riigivaraseaduse muudatused ei tulene direktiivist, vaid Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist, siis riigivaraseaduse muudatuste kehtivusaeg ei ole piiratud.

4. MUUDATUSTE KOOSKÕLA PÕHISEADUSEGA

VPTS-is ja RVS-s ette nähtud muudatustel on puutumus eelkõige mitme põhiseadusesättega.

VPTS-i lisatavad ajutised positiivsed meetmed puutuvad põhiseaduse § 12 kaitsealasse, mis näeb ette diskrimineerimise keelu ja sätestab, et seaduse ees on kõik võrdsed. Põhiseaduse kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida muu hulgas soo, varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Samas tasub märkimist, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 23 kohaselt tuleb naiste ja meeste võrdõiguslikkus tagada kõikides valdkondades ning et võrdõiguslikkuse põhimõtte ei takista säilitamast või võtmast meetmeid, mis annavad alaesindatud soole erilisi eeliseid. Ka SovS § 5 lõike 2 punkt 5 kohaselt ei loeta diskrimineerimiseks ajutiste soolist võrdõiguslikkust edendavate erimeetmete rakendamist, mis annavad eeliseid alaesindatud soole või vähendavad soolist ebavõrdsust.

Eelkõige tuleneb eelnõuga ette nähtud juhtorganite koosseisude soolise tasakaalu nõue Euroopa Liidu õigusest, mis peab põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 kohaselt olema kooskõlas Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega. Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 2 kohaselt on võrdsus üks liidu alusväärtusi ning see on liikmesriikide ühine väärtus ühiskonnas, kus valitseb naiste ja meeste võrdõiguslikkus. Vastavalt ELi lepingu artikli 3 lõikele 3 edendab liit naiste ja meeste võrdõiguslikkust.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 157 lõikega 3 antakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule õigus võtta meetmeid, et tagada meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamine tööhõive ja elukutse küsimustes.

Pidades silmas meeste ja naiste täieliku ja tegeliku võrdõiguslikkuse tagamist tööasjus, võimaldatakse ELi toimimise lepingu artikli 157 lõikega 4 positiivseid meetmeid, lubades liikmesriikidel säilitada või võtta meetmeid, mis sätestavad erilised eelised, et hõlbustada alaesindatud sool tegutsemist oma kutsealal ja ära hoida või heastada halvemusi tööalases karjääris. Nagu juba ülal nimetatud, nähakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 23 ette, et naiste ja meeste võrdõiguslikkus tuleb tagada kõikides valdkondades ning et võrdõiguslikkuse põhimõtte ei takista säilitamast või võtmast meetmeid, mis annavad alaesindatud soole erilisi eeliseid.

Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt 2017. aastal ühiselt välja kuulutatud Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtete hulka kuuluvad naiste ja meeste võrdne kohtlemine ja võrdsed võimalused, sealhulgas seoses tööturul osalemisega, töötingimustega ja karjääri edendamisega.

Põhiseaduse §-st 12 tulenev diskrimineerimise keeld, mille eesmärgiks on üldine õiguslik võrdsus, on tagatud siis, kui seadus ka sisuliselt kohtleb sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Samas on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidnud, et mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.¹⁹ Seadusloome võrdsuse põhimõtte rikkumiseks tuleks pidada seda, kui ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada.²⁰ Ehk Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse § 12 puhul on tegu lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis on piiratud igal põhiseadusega koosõlas oleval põhjusel.²¹ Eelkõige on põhiõiguse rikkumisega tegu, kui see on põhiseadusevastane ehk piirang ei ole sobiv, vajalik või proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Samuti tuleb erineva kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamiseks kaaluda kas riive intensiivsus on mõõdupärases suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega.²²

VPTS § 135⁷ lõike 2 kohaselt kui üldkoosolek või asjakohasel juhul aktsiaemitendi nõukogu valib juhtorgani liikmekandidaatide vahel, kes on võrdselt kvalifitseeritud nii sobivuse, pädevuse kui ka ametialase suutlikkuse poolest, peab üldkoosolek või asjakohasel juhul aktsiaemitendi nõukogu eelistama alaesindatud soost kandidaati. Siin kehtestatakse nn positiivne erimeede ehk kohustus võrdsete kandidaatide puhul eelistada alaesindatud soost kandidaati.

¹⁹ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3-4-1-2-02, p 17.

²⁰ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3-4-1-3-05, p 20.

²¹ Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 12. punkt 22. Kättesaadav <https://pohiseadus.ee/sisu/3483>

²² Sama, p 24.

RVS § 80¹ lõike 3 punkti 2 muudatuse kohaselt peab nimetamiskomitee arvestama riigi otsustusõigusega äriühingute juhtorganite soolise tasakaalu eesmärki ning nõudeid, et kolme liikmega nõukogudes oleks alaesindatud soost liikmete osakaal vähemalt üks kolmandik ning nelja ja enama liikmega nõukogudes vähemalt kaks viiendikku.

I. Puudutatud isikud: isikuid, kes kandideerivad aktsiaemitendi või riigi äriühingu juhtorganisse.

Võrdsuspõhiõigust ei rikuta kandideerimisel, mil igapähele olenemata soost on võrdne võimalus kandideerida juhtorganitesse. Siinjuures on kandideerimine puutumuses üldise vabaduspõhiõigusega, mis tuleneb põhiseaduse § 19 lõikest 1 ning mille kohaselt on kaitstud vaba eneseteostus. Ka põhiseaduse § 19 lõige 1 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, millest tulenevalt võib seda piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole põhiseadusega otseselt keelatud.

Küsimus ebavõrdsest kohtlemisest, seega põhiseaduse § 12 riivest tekib järgmises etapis, kus võrdsete tulemustega isikute seast tuleks valida juhtorgani liige, kuid siin eelistatakse seadusest tulenevalt isikut, kes on sooliselt alaesindatud.

Võrreldavad grupid on siin erinevad sood, st naised ja mehed. Neid koheldakse erinevalt, olenevalt milline sugu on juhtorganites alaesindatud. Seega ei ole ebavõrdse kohtlemise eelduseks tingimata üks sugu, nt et naised on alati eelistatud.

VPTS-i § 135⁷ lõike 2 positiivne erimeede ja RVS muutmine on kahtlemata **sobiv** meede aitamiseks kaasa eesmärgile, et aktsiaemitentide ja riigi äriühingute juhtorganites oleks rohkem alaesindatud soost kandidaate, kuna olukorras, kui on mitu võrdselt kandidaati, kes on kvalifitseeritud nii sobivuse, pädevuse kui ka ametialase suutlikkuse poolest, eelistatakse alaesindatud soost kandidaati. Alaesindatud soost isikule ei pea andma eelist olukorras, kus tema kvalifikatsioon ei ole samaväärne teisest soost isikuga.

Samuti võib sätet pidada **vajalikuks**, kuna vaatamata senistele püüdlustele tagada mõlemast soost isikutele võrdsed õigused, sh ligipääs haridusele ja tööturule, näitab statistika, et Eestis on naised jätkuvalt aktsiaemitentide juhtorganites selgelt alaesindatud, vt ka seletuskirja 6. osa „Seaduse mõjud“.

Meetme **proportsionaalsuse** tagavad kehtestatava positiivse erimeetme sisu ja ajaline kestvus. Positiivse erimeetme kohaldamine eeldab, et alaesindatud soost kandidaati eelistatakse olukorras, kus tema kvalifikatsioonid, pädevus, suutlikkus on samaväärne muust, kui alaesindatud soost isikuga.

Põhiõigusesse sekkumine ei ole ulatuslik, kuna puudutab nii meeste kui naiste alaesindatust ning isegi ühe ja sama juhtorgani korral võib alaesindatus olla kord meeste, kord naiste suhtes kaldu, nii et oleks vaja sekkuda. Samuti ei sekkuta juhtorgani liikmeks kandideerimisse, st igatüks võib

kandideerida juhtorganisse, ainult võrdsete tulemuste korral eelistatakse alaesindatud soost isikut. Ka ei ole riive intensiivne, sest selliseid juhtorganeid, millele abinõu kohaldatakse, ei ole palju. Eelnõu kohaldub Eestis seadusena rakendamise hetkel 12 aktsiaemitendile ja 15 riigi äriühingule, täpsemalt seletuskirja 6. osas „Seaduse mõjud“.

Siinjuures ei pruugi igal juhtorgani liikme valimisel ka sellist olukorda tekkida, kus kandidaadid oleksid võrdsed. Kuna juhtorganite liikmed vahetuvad võrdlemisi harva ja eelnõu ei sunni ka eesmärgi saavutamiseks aktsiaemitente enda juhtorganite liikmeid nõ välja vahetama, siis mõju on ebaregulaarne ja harv.

Tuleb arvestada, et nimetatud positiivse erimeetme rakendamise aeg on piiratud ja rakendub vaid 12 aastat (1. juuli 2026 kuni 31. detsember 2038) ning sedagi vaid juhul kui aktsiaemitent ei täida endale seatud soolise tasakaalu eesmärke. RVS muudatusega kehtestatavale juhtorgani koosseisu soolisele tasakaalule ajalist piirangut ei kehtestata.

Eelnevale tuginedes võib VPTS-i § 135⁷ lõike 2 esimeses lauses sätestatud positiivset erimeedet ja RVS § pidada PS §-ga 12 kooskõlas olevaks.

II. Puudutatud isikud: äriühingud, kes on aktsiaemitendid

Kuigi põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus, st ka põhiseaduse § 12 on suunatud riigi vastu, on antud juhul põhiõiguste tagajad eraõiguslikud juriidilised isikud. Eelnõu riivab eraõigusliku juriidilise isiku vabadust, kuna ta on kohustatud juhtorganite liikmete valikul soolise tasakaalu nõudeid järgima. Põhiseaduse § 9 lõike 2 kohaselt laienevad Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

Põhiseaduse §-s 13 sätestatud üldine kaitseõigus on igäüheõigus, mis peab olema tagatud kõikidele isikutele võrdselt ja seondub seetõttu PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, aga ka järgnevate alltoodud põhiõigustega.

Põhiseaduse § 19 lõike 2 kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Sätte kohaselt võib seadus kehtestada vastavad piirangud ning kui need ei ole põhiseadusega vastuolus, siis nad on lubatud. Antud juhul kitsendatakse vabadust valida vabalt liikmeid juhtorganitesse.

Põhiseaduse § 32 kohaselt on igäühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Samas on Riigikohus korduvalt märkinud, et Põhiseaduse § 32 lõike 2 teine lause näeb omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

Puudutatud isikud ei ole riigi äriühingute juhtorganite liikmeid nimetav nimetamiskomitee. Kuigi RVS muutmise puhul puudutab riigi äriühingute juhtorganite liikmete nimetamist nimetamiskomitee, kellele see ülesandeks on pandud RVS § 80¹ lõikest 2 tulenevalt, siis kuna tegemist on seaduse alusel Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud haldusorganiga, ei saa tema puhul rääkida põhiõiguste teostamisest. RVS § 4 lõikest 4 tulenevalt on riigivara valitsejal (nt ministerium) kõik seadusest tulenevad omaniku, aktsionäri, osaniku, äriühingu asutaja õigused ja kohustused. Kuna selliste äriühingute omaniku õiguste ja kohustuste teostaja on riigivara valitseja (nt ministerium), ei saa rääkida tema põhiõiguste riivamisest, mistõttu ei ole ta ka puudutatud isik.

Võrreldavad grupid on äriühingud, kes peavad oma juhtorgani liikmete valimisel järgima soolist tasakaalu ja äriühingud, kes ei pea.

Meede on **sobiv**, et saavutada sooline tasakaal juhtorganites. Sooline tasakaal on vaja saavutada lähtudes põhiseaduse aluspõhimõtetest. Meetme tulemusena ei peaks halvenema aktsiaemitentide ega riigi äriühingute juhtimine võrreldes teiste äriühingutega, kuna sooline eelistus alaesindatud soo puhul tehakse juhul, kui on mitu võrdset kandidaati, kes on erinevast soost. Seega esmane, mida iga äriühing juhtorgani liikme valikul vaatab, on ikkagi juhtorgani liikme kandidaadi oskused, pädevus ja ametialane suutlikkus.

Meede on **vajalik**, kuna kuigi on äriühinguid, kus ka ilma seaduse sekkumiseta järgitakse juhtorganite soolist tasakaalu, siis ilma seaduse sekkumiseta ei ole võimalik seda kindlalt tagada. Tavaliselt on äriühingu juhtorganite valimine sisemine protseduur, mille käigus otsustatakse, keda eelistada juhtorgani liikmena. Juhtorgani liikme peab otsustama eraõigusliku juriidilise isiku üldkoosolek või nõukogu. VPTS-i täiendused sätestavad juba eelpool kirjeldatud kohustuse teatud piiratud juhtudel rakendada nn positiivset erimeedet ehk võrdsete juhtorgani kandidaatide puhul eelistada alaesindatud soost kandidaati. Eelnimetatud sättega vastuolus olev aktsiaemitendi üldkoosoleku otsus on tühine – ehk piiratakse mõnevõrra aktsiaemitendi omanike otsustusvabadust. Tühisuse sätte eesmärgiks on tagada, et täidetakse nn positiivse erimeetme rakendamist igal juhul.

Meede on **proportsionaalne**, kuna juhtorgani liikme valimist ei tule äriühingutes ette liiga tihti. Otsuse tegemine, kes valida juhtorgani liikmeks, tuleb nii või teisiti ära teha ka nendes äriühingutes, kus juhtorganite soolise tasakaalu nõuet ei ole. Alaesindatud soost kandidaati eelistatakse olukorras, kus tema kvalifikatsioonid, pädevus, suutlikkus on samaväärne vastassoost kandidaadiga.

Positiivse erimeetme rakendamise aeg on piiratud ja rakendub vaid 12 aastat (1. juuli 2026 kuni 31. detsember 2038) ning sedagi vaid juhul kui aktsiaemitent ei täida endale seatud soolise tasakaalu eesmärke. RVS-s juhtorgani liikmete valimisel soolise tasakaalu järgimisele ajalist piirangut ei ole, kuid riivet riigi äriühingutele sellisel kujul ka ei ole, kui harilikule äriühingule.

Eeltoodud arvesse võttes tuleb eelnõus kavandatud muudatusi pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

5. TERMINOLOOGIA

Direktiivi ülevõtmisega seoses ei lisata Eesti õigusesse uusi termineid.

6. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2022/2381, 23. november 2022, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute juhtkonna liikmete seas ja sellega seotud meetmeid.

Eelnõus esitatud sätete vastavust EL normidele väljendab seletuskirja lisas esitatud tabel.

7. Seaduse mõjud

Eelnõu sihtrühm on Eestis registreeritud suured aktsiaemitendid ja riigi osalusega ettevõtjad.

Kavandataav meede nr 1: soolise tasakaalu eesmärgi ja meetmete rakendamine Eestis registreeritud aktsiaemitentidele	
Mõju valdkond I	Eestis registreeritud aktsiaemitendid
<p>Eelnõuga Eesti õigusesse üle võetavad direktiivi sätted aitavad kaasa soolise tasakaalu saavutamisele Eestis registreeritud aktsiaemitentide juhtorganites.</p> <p>Eelnõu kohaldamisala on piiratud isikute ringiga. Eelnõu sihtrühm on Eestis registreeritud suured aktsiaemitendid, kes on noteeritud Eesti börsil. Eelnõu ettevalmistamise ajal on Nasdaq Balti põhinimekirjas 18 Eestis registreeritud aktsiaemitenti. Neist direktiivi mõttes suurteks aktsiaemitentideks klassifitseerub 12. Hetke seisuga täidavad 12 suurest aktsiaemitendist viis eelnõus toodud eesmärgi (eesmärk 1), et nõukogust moodustaks alaesindatud soost isikud 40%, ehk peaaegu pooled aktsiaemitendid täidavad juba täna eelnõus üht võimalikku valitavat eesmärki. Kolmel aktsiaemitendil moodustavad alaesindatud soost isikud nõukogust ja juhtkonnast kokku vähemalt 33% (eesmärk 2).</p> <p>Lisaks on Eestis kuus väikese või keskmise suurusega aktsiaemitenti, kes eelnõu kohaldumisalasse täna ei kuulu, kuna neil on alla 250 töötaja ja aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot või nende aastabilansi kogumaht ei ületa kokku 43 miljonit eurot. Potentsiaalselt võivad väikese või keskmise suurusega aktsiaemitendid ühel hetkel eelnõu kohaldumisalasse kuuluda, kui nende ettevõtlus peaks laienema piisavalt, et eelnõu kohaldumisalasse kuuluda. Eelnõu on piiratud ajalise kohaldamisega: sätteid rakendatakse alates 2025. aasta algusest kuni 2038. aasta 30. detsembrini.</p> <p><u>Mõju ulatus:</u> keskmine. Eelnõust tuleneb eelkõige teabe esitamise kohustus, millega tuleb suurtel aktsiaemitentidel mõnevõrra kohaneda: esiteks peavad aktsiaemitendi aktsionärid valima ühe eelnõus ettenähtud nn soolise tasakaalu eesmärgi, mille poole peab aktsiaemitent püüdlema. Suurtele aktsiaemitentidele hakkab kehtima teabe andmise kohustus – valitud eesmärgi kohta peab kord aastas teabe avaldama enda kodulehel ja teavitama Finantsinspektsiooni. Sellest tulenevalt suureneb mõnevõrra halduskoormus. Sätete kehtivusaja hilisemas etapis (pärast 2026. aasta 30. juunit) võib vähesel määral teabe andmise kohustus suureneda juhul kui aktsiaemitent ei täida endale seatud kohustusi. Samas ei kohusta</p>	

eelnõu vahetama välja nõukogu või juhatuse liikmeid, samuti ei nähta ette trahve või muid karistusi juhuks kui aktsiaemitent ei täida endale võetud soolise tasakaalu eesmärke.

Mõju avaldumise sagedus: keskmine. Kokkupuude mõjuga on regulaarne, aga mitte igapäevane. Nagu eelpool välja toodud, siis peab aktsiaemitent andma ülevaate enda juhtorganite soolisest jaotusest kord aastas avaldades selle enda kodulehel ja esitades selle info Finantsinspeksioonile. Avaldumise sagedus võib suurened, jäädes siiski ebaregulaarseks, juhul kui aktsiaemitent ei täida endale võetud kohustusi ja peab hakkama rakendama läbipaistvaid värbamispoliitika. Kuid kuna juhatuse liikmed valitakse kuni kolmeks aastaks ja nõukogu liige viieks aastaks, siis ei ole alust arvata, et juhatuse või nõukogu liikmete vahetumine toimuks väga tihti ja põhjustaks üleliigset koormust.

Ebasoovitavate mõjude avaldumise risk: väike. Muudatus puudutab vaid 12 aktsiaemitenti Eestis, kuigi osad mõjud (halduskoormuse vähenemine kasv) võib pidada negatiivseks, siis tasakaalustab seda positiivse aspektina eelduslikult parem sooline tasakaalustatud juhtorganite tasandil.

Mõju olulisus: väike. Ei kaasne vajadust muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Mõju valdkond II

Alaesindatud soost isikud

Eelnõuga luuakse positiivne erimeede alaesindatud soost isikute esindatuse suurendamiseks suurte aktsiaemitentide juhtorganites. Eelnõuga nähakse ette meetmed, mis rakenduvad kahes osas. Esiteks, seab aktsiaemitent endale soolise tasakaalu eesmärgi ja kui seda ei täida 2026. aasta juuni lõpuks; teiseks, kui eesmärki ei täideta peab aktsiaemitent rakendama läbipaistvaid värbamispoliitika (VPTS § 135⁷ lõige 1), võrdsete kandidaatide valikus eelistama alaesindatud soost kandidaati (VPTS § 135⁷ lõige 2) ning alaesindatud soost isiku nõudel andma valiku tegemise kohta täpsemat teavet (VPTS § 135⁷ lõige 5). Seega positiivsed erimeetmed on nähtud ette ainult olukorraks, kus aktsiaemitent ei täida endale seatud soolise tasakaalu eesmärki.

Mõju ulatus: väike. Muudatused mõjutavad vaid alaesindatud soost isikuid, kes potentsiaalselt kandideerivad Eestis registreeritud suurte aktsiaemitentide juhtorganitesse. Kuna taolisi aktsiaemitente on vähe (hetkel 12) ning nõukogu ja juhatuse liikmed vahetuvad võrdlemisi harva (vastavalt umbes 5 ja 3 aasta järel), siis alaesindatud soost isikute hulgast mõjutab eelnõuga kehtestatav positiivne erimeede väikest hulka. Samas kuna erimeede julgustab aktsiaemitente juhtorganites liikuma soolise tasakaalu poole, siis kuigi mõju on väike, on see siiski positiivne.

Mõju avaldamise sagedus: väike. Eelpool juba välja toodud, et eelnõu kohaldub Eestis 12-le aktsiaemitendile. Eelkõige võib mõju avaldada just juhtorgani liikme värbamise protsessis. Kuna juhtorganite liikmed vahetuvad võrdlemisi harva ja eelnõu ei sunni ka eesmärgi saavutamiseks aktsiaemitente enda juhtorganite liikmeid nõ välja vahetama, siis mõju on ebaregulaarne ja harv.

Sihtrühma suurus: väike. Aktsiaemitentide juhtorgani liikme kandidaadid moodustavad väikese osa täna juhtorganites alaesindatud soost isikute rühmast.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: puudub.

Mõju valdkond III

Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: Finantsinspeksioon, milles töötab 2023. a lõpu seisuga 134 töötajat; Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, kelle kantseleis töötab 2024. aasta mai seisuga kokku 7 inimest.

Mõju ulatus: Eelnõus sätestatud nõuded mõjutavad Finantsinspeksiooni tegevust vähe. Seaduse jõustumisega võib vähesel määral tõusta töökoormus ja kulud. Eelkõige võib Finantsinspeksiooni koormust mõjutada eelnõus sätestatud suurem teabevahetus, sh teabe avaldamine Finantsinspeksiooni veebilehel. Samas ei ole võimalik hinnata Finantsinspeksiooni täpset töökoormuse kasvu töötundides ega ka rahalisi suurusi kuludele, mis on tingitud eelnõu sätetest. Kuna Finantsinspeksiooni rahastatakse finantsjärelevalve subjektide poolt, siis ei kaasne seaduse jõustumisega täiendavat kulu riigieelarvele.

Mõju ulatus soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile on väike. Eelnõu kohaselt laiendatakse voliniku pädevust, kes tulevikus edendab, analüüsib, seirab ja toetab soolist tasakaalu aktsiaemitentide nõukogudes ja juhatustes. Samas ei ole ette nähtud regulaarseid kohustuslikke tegevusi (nt raporteerimine). Pigem on tegemist suunava loeteluga. Ka siin ei ole võimalik hinnata täpset töökoormuse kasvu töötundides ega ka rahalisi suurusi kuludele, mis on tingitud eelnõu sätetest.

Mõju avaldumise sagedus: väike. Finantsinspeksioonil ei tulene eelnõust olulisi uusi tööülesandeid, lisandub teabe saamisega seotud kohustused (veebilehel avaldamine, teabe esitamise kontrollimine), kuid sedagi vaid 12 aktsiaemitendi lõikes. Selline tegevus on küll regulaarne, kuid harv (kord aastas). Ei ole alust arvata, et eelnõust tulenevad kohustused võiksid põhjustada liigset töökoormust.

Mõju avaldumise sagedus soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile on samuti väike, pigem ebaregulaarne ja harv, kuna voliniku kantseleile ei nähta ette regulaarseid kohustuslikke tegevusi.

Ebasoovitavate mõjude avaldumise risk: Halduskoormuse suurenemine nii Finantsinspeksiooni kui soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile on väike.

Kavandatav meede nr 2: riigi osalusega ettevõtjate nõukogude soolise tasakaalu saavutamise eesmärgi seadmine

Mõju valdkond I

Mõju riigi äriühingutele ja nimetamiskomiteele

Sihtrühma suurus: 30.04.2024 seisuga on kõigis riigi osalusega äriühingute nõukogudes summaarselt alaesindatud soost isikuid (naisi) 28%. Äriühingute lõikes on:

- 3 ühingus 50%
- 2 ühingus 40%
- 8 ühingus 33%
- 8 ühingus 25-30%
- 3 ühingus 10-20%
- 4 ühingus 0%.

Eelkõige mõjutavad eelnõu muudatused neist 15 riigi äriühingut, kus täna ei ole eelnõus toodud eesmärk täidetud ja mis peavad rakendussätetes toodud tähtajaks eesmärgi saavutama. Eesmärgi saavutamiseks tuleks 14 nõukogus (ehk 50% nõukogudest) asendada üks mees ühe naisega ning kahes nõukogus asendada kaks meest kahe naisega (-18M, +18N). Samas mõjutavad muudatused äriühinguid, kes täna eelnõus seatud eesmärki juba täidavad, kuna soolist tasakaalu tuleb edaspidi jälgida püsivalt ka nõukogu liikmete vahetumisel tagamaks, et sooline tasakaal nõukogus püsiks.

Mõju ulatus: väike, kuna riigi äriühingute käitumises erilisi muutusi eelnõu sätted kaasa ei too ning puudub vajadus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele. Nagu eelpool mainitud, siis mitteametlikult on riigi äriühingute nimetamiskomitee juba võtnud arvesse soolise tasakaalu eesmärki.

Mõju avaldamise sagedus: väike, kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv, kuna kokkupuude tekib vaid riigi äriühingu nõukogu liikmete vahetumise ajal, mil nimetamiskomitee peaks hindama, kas RVS-is seatud eesmärk on täidetud.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike, sealhulgas ei ole mõju riigieelarvele.

8. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Eelnõu rakendamise mõju riigieelarvele on kaudne. Koormuse tõus riigieelarvele on pigem ebatõenäoline. Finantsinspeksioon on finantsjärelevalve subjektide poolt täielikult rahastatav seetõttu täiendavat kulu riigieelarve tähenduses nende kulude tõusmisega ei kaasne.

Eelnõu mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele on väike või olematu. Avaliku sektori, nt Rahandusministeeriumi ametnike töökoormus, jääb samaks.

9. RAKENDUSAKTID

Käesoleva seadusega ei kehtestata rakendusakte.

10. SEADUSE JÕUSTUMINE

Seadus jõustub 2024. aasta 28. detsembril. Jõustumise aeg tuleneb eelnõu aluseks oleva direktiivi artikli 11 lõikest 1.

11. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu arvamuse avaldamiseks Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Finantsinspeksioonile, Eesti Pangale, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule, FinanceEstoniale, Eesti Pangaliidule, Kaubandus- ja Tööstuskojale, Eesti Advokatuurile, kohtutele, Nasdaq Tallinn AS-ile, kõigile Nasdaq Balti põhimekirjas olevatele Eesti ettevõtjatele (Tallink Grupp, Tallinna Kaubamaja Grupp, Silvano Fashion Group, Infortar, Ekspress Grupp, Harju Elekter, LHV Group, Merko Ehitus, Nordecon, Tallinna Sadam, Coop Pank, Tallinna Vesi, PRFoods, Enefit Green, Pro Kapital Grupp, Hepsor, Arco Vara, EfTEN Real Estate Fund).

Algatab Vabariigi Valitsus

2024

(allkirjastatud digitaalselt)

LISA. EL direktiivi ja eelnõu kohaste sätete võrdlustabel

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2381, 23. november 2022, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute juhtkonna liikmete seas ja sellega seotud meetmeid			
EL õigusakti artikkel	Seadus	Eesti seaduse säte	Selgitus
Artikkel 1	-	-	Eesmärk
Artikkel 2	VPTS	§ 135 ⁵	
Artikkel 3	-	-	Mõisted
Artikkel 4	VPTS	§ 135 ⁵ lg 1	
Artikkel 5(1)	VPTS	§ 135 ⁶ lg 1	
Artikkel 5(2)	VPTS	§ 135 ⁶ lg 2	
Artikkel 5(3)	VPTS	§ 135 ⁶ lg 3	
Artikkel 6(1)	VPTS	§ 135 ⁷ lg 1	
Artikkel 6(2)	VPTS	§ 135 ⁷ lg 2	
Artikkel 6(3)	VPTS	§ 135 ⁷ lg 5	
Artikkel 6(4)	VPTS	§ 135 ⁸	
Artikkel 6(5)	VPTS	§ 135 ⁷ lg 4	
Artikkel 7 (1)	VPTS FIS	VPTS § 135 ⁹ lg 1 ja lg 4 FIS § 53 lg 4 p 5	
Artikkel 7 (2)	VPTS	§ 135 ⁹ lg 2	
Artikkel 7 (3)	VPTS	§ 135 ⁹ lg 3	
Artikkel 7(4)	-	-	Kohaldub kui liikmesriik kasutab artikkel 12 toodud erandit
Artikkel 8	VPTS	135 ⁷ lg 3, § 237 ⁹⁰ , § 237 ⁹¹	
Artikkel 9	-	-	Miinimumnõuded
Artikkel 10	VõrdKS	§ 16 p 10	
Artikkel 11	-	-	Ülevõtmine
Artikkel 12	-	-	Artikli 6 kohaldamise peatamine – sätestab tingimused, mis juhul loetakse direktiivi eesmärgid selles riigis täidetuks; EE ei täida artikkel 12 kohaldamise eeldusi
Artikkel 13	-	-	Läbivaatamine
Artikkel 14	VPTS	§ 272 ⁹	
Artikkel 15	-	-	Adressaadid