



Könsfördelningen i bolagsstyrelser

Justitiedepartementet

2012-12-19

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 614

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder

KOM (2012) 615

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén Jämställdhet i näringslivet: ett bidrag till en smart och hållbar tillväxt för alla

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till direktiv om en jämnare könsfördelning bland styrelseledamöter i börsnoterade bolag. I förslaget finns en reglering av hur ledamöterna ska utses för att bolagen senast år 2020 ska uppnå målet att styrelserna består av minst 40 procent av vardera könet. Bakgrunden till förslaget är enligt kommissionen att andelen kvinnor i bolagsstyrelser i Europa är i genomsnitt 13,7 procent och att det går för långsamt att skapa jämställdhet på nationell väg. Genom att öka antalet kvinnor i bolagsstyrelserna tas enligt kommissionen kvinnors kompetens tillvara i näringslivet på ett bättre sätt än i dag.

I ett meddelande från kommissionen i samma ämne presenteras en rad andra åtgärder vid sidan av lagstiftning i syfte att åstadkomma ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i ledande positioner.

Regeringens preliminära inställning är att det är välkommet att kommissionen är engagerad i frågan om förbättrad jämställdhet. Regeringen anser emellertid att den föreslagna lagstiftningsåtgärden inte bör vidtas. Fortsatt arbete på nationell nivå är mer effektivt än lagstiftning på EU-nivå. Regeringen anser vidare att förslaget inte är förenligt med vare sig

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kvinnors möjligheter att delta i ekonomiskt beslutsfattande har ägnats allt större uppmärksamhet såväl nationellt som inom EU och på andra håll. Europeiska kommissionen har flera gånger uttalat stöd för fler kvinnor i beslutspositioner, bl.a. i strategin för jämställdhet 2010–2015. I den europeiska jämställdhetspakt som antogs den 7 mars 2011 bekräftade rådet att jämställdhetspolitiken är av avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt, välbefinnande och konkurrenskraft och uppmanade samtidigt till åtgärder för att främja en jämn könsfördelning i beslutsfattandet på alla nivåer och inom alla områden. Europaparlamentet har flera gånger uppmanat företagen och medlemsstaterna att öka antalet kvinnor i beslutsfattande ställning och har uppmanat kommissionen att föreslå lagstiftning om kvotering för att uppnå 30 procent kvinnliga ledamöter i styrande organ senast år 2015 och 40 procent senast år 2020.

Våren 2012 anordnade kommissionen ett offentligt samråd om huruvida åtgärder bör vidtas för att skapa en jämnare könsfördelning i bolagsstyrelser, och vilken typ av åtgärder som i så fall vore lämpliga. Det råder enligt kommissionen enighet bland de som deltog i samrådet om att det finns ett starkt behov av att öka andelen kvinnor i bolagsstyrelserna. Däremot råder delade meningar om hur man lämpligast åstadkommer en förändring.

Från svensk sida framhölls i det svar som regeringen lämnade på konsultationen att det fortsatt bör vara aktieägarna som avgör vilka som ska vara styrelseledamöter och att någon lagstiftning därför inte bör införas på EU-nivå.

Kommissionen presenterade förslaget till direktiv och meddelandet den 14 november 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till direktiv

I direktivet, som föreskriver en minimiharmonisering, finns bestämmelser av aktiebolagsrättslig karaktär om hur styrelseledamöter i börsnoterade bolag ska utses.

I bolag där färre än 40 procent av styrelseledamöterna tillhör det underrepresenterade könet ska styrelseledamöter utses efter en jämförande analys av de sökandes meriter. Analysen ska ske med hjälp av i förväg fastställda, klara och tydliga samt neutralt utformade och otvetydiga kriterier

i syfte att senast den 1 januari 2020 uppnå 40 procent. I s.k. offentliga företag är fristen i stället bestämd till den 1 januari 2018. Vid lika meriter när det gäller lämplighet, kompetens och yrkeserfarenhet ska företräde ges till sökande av det underrepresenterade könet. Undantag får göras om en objektiv bedömning av alla enskilda sökandes meriter ger vid handen att företräde ska ges till en sökande av motsatt kön. Bolaget ska på en avvisad sökandes begäran redogöra för de kriterier som använts vid urvalet, den objektiva jämförelsen mellan dessa kriterier och, i förekommande fall, vilka omständigheter som gett utslag för en sökande av motsatt kön. Om en sökande av det underrepresenterade könet som inte har fått uppdraget gör troligt att han eller hon var lika meriterad som den sökande av motsatt kön som utsetts, måste bolaget visa att det inte brutit mot reglerna.

Det procentuella målet gäller även arbetstagarrepresentanter i styrelsen.

Direktivet gäller inte bolag som har färre än 250 anställda och vars årsomsättning understiger 50 miljoner euro eller balansomslutning understiger 43 miljoner euro. Varje medlemsstat får därutöver möjlighet att undanta sådana bolag där mindre än tio procent av personalstyrkan tillhör det underrepresenterade könet.

Bolaget ska sätta upp ett individuellt mål för en jämn könsfördelning bland s.k. verkställande ledamöter (i praktiken endast den verkställande direktören i Sverige). Bolaget ska till en behörig myndighet årligen rapportera om könsfördelningen i styrelsen och om vilka åtgärder som har vidtagits för att nå det procentuella målet. Informationen ska även publiceras på bolagets webbplats. Om bolaget inte når upp till det procentuella målet ska det förklara varför så är fallet och beskriva de åtgärder som kommer att vidtas.

Den behöriga myndigheten enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning)¹ ska vara behörig myndighet även i detta sammanhang.

Medlemsstaterna ska införa sanktioner för överträdelser av de bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och kan vara t.ex. avgifter. En annan möjlig sanktion som nämns i direktivet är ogiltigförklaring eller upphävande i domstol av ett beslut om att utse en viss person till styrelseledamot.

Medlemsstater som redan vidtagit åtgärder för en jämnare könsfördelning får skjuta på genomförandet av direktivet. En förutsättning är att det procentuella målet kommer att uppnås i tid.

Medlemsstaterna ska med början år 2017 och därefter vartannat år rapportera till kommissionen om genomförandet av direktivet.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), (EUT L 204, 26.7.2006, p. 23–36, Celex 32006L0054).

Det anges inte i direktivförslaget när det träder i kraft. Direktivet är tidsbegränsat och upphör att gälla vid utgången av år 2028.

2012/13:FPM 33

Meddelandet

Utöver det förslag till lagstiftning som kommissionen lägger fram presenterar den också andra åtgärder för att stärka jämställdheten inom näringslivet. Kommissionen avser bl.a. att hjälpa till i arbetet med att få bort typiskt manliga respektive kvinnliga roller i samhället i stort, på arbetsmarknaden och i chefsbefattningar. Här ryms t.ex. åtgärder som uppmuntrar rekryteringsfirmor att anta frivilliga riktlinjer i syfte att öka jämställdheten. Vidare avser kommissionen att bidra till att det skapas bl.a. sociala och ekonomiska förutsättningar för en jämn könsfördelning bland chefer. Detta arbete innefattar bl.a. främjande av riktlinjer som har till syfte att underlätta att arbete, privatliv och familjeliv kan förenas. Ytterligare en åtgärd som kommissionen förutskickar är insatser för att öka kunskapen och medvetenheten om ekonomiska fördelar med ökad jämställdhet i ekonomiskt beslutsfattande, t.ex. genom stöd till aktiviteter som främjar utbyte av erfarenheter. Slutligen nämner kommissionen åtgärder i form av stöd och övervakning i syfte att skapa ökad jämställdhet i beslutsfattande i hela EU. I detta sammanhang nämns bl.a. en skyldighet att rapportera vilka framsteg som gjorts liksom förbättrad och mer tillgänglig statistik samt andra slags uppgifter om kvinnor och män i beslutsfattande position i EU.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551). Ett aktiebolags beslutsordning är hierarkiskt uppbyggd. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ. Styrelsens uppgift är att svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Styrelsen utses av bolagsstämman, dvs. aktieägarna. I bolagsordningen får det dock föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter ska utses på annat sätt. I ett publikt aktiebolag ska mer än hälften av styrelseledamöterna utses av bolagsstämman. Styrelsen eller en styrelseledamot får inte ges rätt att utse styrelseledamöter.

Vem som ska väljas till styrelseledamot är en fråga för varje aktieägare att ta ställning till på stämman. Styrelseuppdraget är ett förtroendeuppdrag. Bolagsstämman har möjlighet att när som helst avsätta styrelsen och välja en ny styrelse.

I sådana bolag som omfattas av förslaget till direktiv har de anställda rätt att utse två ledamöter i styrelsen (arbetstagarledamöter) enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

De börsnoterade bolagen tillämpar vid sidan av lagen också Svensk kod för bolagsstyrning, utarbetad av Kollegiet för svensk bolagsstyrning. I koden sägs att styrelsen ska ha en med hänsyn till bolagets verksamhet, utvecklingsskede och förhållanden i övrigt ändamålsenlig sammansättning,

präglad av mångsidighet och bredd avseende de bolagsstämmovalda ledamöternas kompetens, erfarenhet och bakgrund. Det sägs vidare att en jämn könsfördelning ska eftersträvas.

Av koden framgår vidare att bolaget ska ha en valberedning, som ska ha till uppgift att lämna förslag till ordförande och övriga ledamöter i styrelsen. Bolagsstämman utser valberedningens ledamöter eller anger hur ledamöterna ska utses. I koden finns också bestämmelser om hur valberedningen ska vara sammansatt.

Koden bygger på principen ”följ eller förklara”. Styrelsen ska årligen i en bolagsstyrningsrapport och på sin webbplats informera aktieägare och kapitalmarknad om bolagsstyrningen i bolaget och hur bolaget tillämpar koden. För varje regel i koden som bolaget har avvikit ifrån ska bolaget i rapporten redovisa avvikelserna, ange skälen för avvikelserna samt beskriva den lösning som valts i stället. Kravet på bolagsstyrningsrapport är också lagfäst.

Någon reglering av det slag som föreslås i direktivet finns inte i lagstiftningen. Aktieägarna får utse vem de vill till styrelseledamot. Ett genomförande av sådana regler som nu föreslås kräver ändringar i aktiebolagslagen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning (COM[2012] 614 final, SWD[2012] 349 final). I bedömningen analyseras ett antal olika handlingsalternativ, alltifrån att inga åtgärder vidtas eller att en rekommendation antas till att ett direktiv antas med ett innehåll som kan varieras efter ambitionsnivå.

En jämförelse mellan de olika alternativen ger enligt kommissionen vid handen att bindande åtgärder mer effektivt uppfyller de politiska målen än icke-bindande åtgärder, att åtgärder som inriktas både på verkställande och icke verkställande ledamöter är mer effektiva än åtgärder som bara avser en av grupperna och att bindande åtgärder skapar större samhälleliga och ekonomiska fördelar än icke bindande åtgärder. Bindande åtgärder medför enligt kommissionen visserligen högre kostnader och administrativa bördor, men dessa är ändå relativt blygsamma jämfört med de förväntade ekonomiska fördelarna. Den administrativa bördan väntas enligt kommissionen vara liten, eftersom direktivet bara ska tillämpas på börsnoterade bolag som troligen kan använda befintliga system för rapportering.

Enligt kommissionens bedömning påverkar förslaget inte EU:s budget.

För svenskt vidkommande förväntas förslaget få vissa budgetära konsekvenser. Hur stora dessa blir är inte möjligt att uppskatta för närvarande. I direktivet föreskrivs bl.a. att behörig myndighet på diskrimineringsområdet – i Sverige Diskrimineringsombudsmannen – ska ges uppgifter inom ramen för de nya reglerna. Nya arbetsuppgifter för denna myndighet eller en annan myndighet bedöms få budgeteffekter. För det fall

frågan om vem som ska utses till styrelseledamot kommer att kunna föras till domstol, kan detta få betydelse för domstolarnas arbetsbelastning.

2012/13:FPM 33

För bolagens del kan det förutses ökade kostnader till följd av en ökad administrativ börda. Det handlar då inte bara, som kommissionen är inne på, om rapporteringskrav. Även andra kostnader torde uppstå för bolagen, t.ex. ökade kostnader förknippade med själva urvalsprocessen liksom eventuell efterföljande rättslig eller annan prövning hos domstol eller förvaltningsmyndighet.

En mer jämställd sammansättning av styrelsen får allmänt sett positiva effekter på konkurrenskraft och tillväxt såväl nationellt som på EU-nivå. Denna effekt bedöms vara svår att mäta ekonomiskt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är välkommet att EU:s institutioner är engagerade i frågan om att skapa ökad jämställdhet i ekonomiskt beslutsfattande. För regeringen är det självklart att arbeta för en ökning av andelen kvinnor i bolagsstyrelserna. De åtgärder som kommissionen presenterar i sitt meddelande är angelägna och bedöms kunna bidra till en reell förbättring av jämställdheten i ekonomiskt beslutsfattande. Regeringen anser emellertid att den föreslagna lagstiftningsåtgärden inte bör vidtas. Fortsatt arbete på nationell nivå är mer effektivt än lagstiftning på EU-nivå.

Sverige har sedan länge en lagstiftning som avser att främja ett starkt ägarengagemang. Det är ytterst aktieägarna som har beslutanderätten i bolaget och som därmed fritt utser styrelsen. Bakgrunden till detta är de goda erfarenheter av konkurrenskraft och tillväxt som stark ägarstyrning har inneburit för svenskt näringsliv. Ägarstyrningen har underlättats genom en utvecklad självreglering. Förslaget är inte förenligt med denna modell. Det finns t.ex. inte några sökande över huvud taget till styrelseuppdragen, vilket förslaget – som präglas av ett slags arbetsrättsligt synsätt – förutsätter. Förslaget riskerar också att leda till ökad administrativ börda för bolagen.

Aktieägarnas möjligheter att styra bolaget, bl.a. genom att välja styrelseledamöter, är ett gemensamt inslag i bolagsrätten i många medlemsstater. Förslaget bedöms kunna få negativa konsekvenser för bolagsstyrningen i flera medlemsstater. Åtgärden är därför inte motiverad att vidta på EU-nivå. De gränsöverskridande problemen är inte heller så stora att åtgärden är motiverad.

Det finns mycket goda möjligheter att arbeta vidare på nationell nivå med åtgärder som stärker könsfördelningen i bolagsstyrelserna, t.ex. genom självreglering.

På grund av det anförda strider anser regeringen att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

2012/13:FPM 33

De föreslagna reglerna går även utöver vad som är påkallat för att uppnå målet och bedöms därför inte vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

De anställdas rätt att själva utse sina representanter i styrelsen ska värnas.

En särskild fråga som bör lyftas fram är om det finns någon rättslig grund för den aktuella typen av åtgärd. Den åberopade rättsliga grunden är artikel 157.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Denna artikel innehåller principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke. Som har nämnts ovan är styrelseuppdraget emellertid ett förtroendeuppdrag, och det kan därför diskuteras om ett sådant uppdrag faller inom tillämpningsområdet för nämnda artikel.

Sverige kommer att arbeta aktivt i kommande förhandlingar och agera i enlighet med den nämnda ståndpunkten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända. Det har under de senare åren funnits ett relativt omfattande motstånd mot EU-lagstiftning om kvotering. Samtidigt har flera medlemsstater vidtagit konkreta åtgärder för att öka andelen kvinnor i bolagsstyrelserna, bl.a. Frankrike har infört en kvoteringslagstiftning. Danmark arbetar också i samma riktning.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vad institutionerna tycker. I Europaparlamentet finns en allmänt sett positiv inställning till lagstiftningsåtgärder i riktning mot ökad jämställdhet i bolagsstyrelserna (se ovan avsnitt 1.1).

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till direktiv har skickats ut på remiss till drygt 20 remissinstanser. En majoritet av de som yttrat sig, bl.a. *Svenska Bankföreningen*, *Första AP-fonden*, *Nasdaq OMX*, *Kollegiet för svensk bolagsstyrning*, *Styrelseakademin*, *Svenskt Näringsliv* och *Fredrika Bremer Förbundet*, är avvisande till förslaget som de anser utgör ett alltför långtgående ingrepp i ägarnas rätt att styra bolagen. *LO* välkomnar förslaget med hänvisning till att det förbättrar kvinnors möjlighet att få tillträde till höga poster i näringslivet. Några remissinstanser, däribland *SACO* och *Diskrimineringsombudsmannen*, är positiva till kommissionens initiativ men ser samtidigt vissa problem med de föreslagna reglerna.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 157.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är den rättsliga grunden för förslaget. Artikeln medger bindande åtgärder som syftar till att säkerställa tillämpning av principen om lika möjligheter för och likabehandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande och rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller subsidiaritetsprincipen anför kommissionen följande. De åtgärder som vissa medlemsstater vidtagit för att förbättra könsfördelningen i bolagsstyrelserna varierar kraftigt och många medlemsstater, i synnerhet sådana med mycket få kvinnor i bolagsstyrelserna, har inte vidtagit några åtgärder alls. Samtidigt varierar antalet kvinnor i bolagsstyrelserna mellan medlemsstaterna från 3 procent till 27 procent, vilket gör det svårare att uppnå en grundläggande jämställdhet inom det ekonomiska beslutsfattandet i EU. Prognoser visar att utan åtgärder på EU-nivå kan andelen kvinnliga styrelseledamöter i de börsnoterade bolagen inom EU väntas öka från 13,7 procent år 2012 till 20,4 procent år 2020. Förutom att detta är otillfredsställande i ett jämställdhetsperspektiv räcker det enligt kommissionen inte heller för att uppnå den kritiska massa av kvinnliga styrelseledamöter som enligt forskningen behövs för att påverka företagets resultat i positiv riktning.

Medlemsstaterna kan vidare enligt kommissionens bedömning tveka att reglera frågor om likabehandling på egen hand om de anser att det kan ge det egna landets företag nackdelar i konkurrensen med företag från andra medlemsstater. Ett splittrat rättsläge och skillnader mellan nationella bestämmelser bedöms enligt kommissionen också leda till problem på den inre marknaden. Handeln kan försvåras och företagen kan avskräckas från att göra gränsöverskridande investeringar. Olika regler om rekrytering har betydelse för företagets styrning och investerarnas bedömning av företagsledningen, och kan leda till att den inre marknaden fungerar sämre.

Endast samordnade insatser på EU-nivå kan, fortsätter kommissionen, bidra till konkurrens på lika villkor inom hela EU och förebygga praktiska problem i affärslivet.

När det gäller proportionalitetsprincipen anför kommissionen följande. Förslaget innebär en minimiharmonisering och begränsas till gemensamma målsättningar som ger medlemsstaterna tillräcklig handlingsfrihet att själva avgöra hur målen bäst uppnås på nationell nivå med hänsyn till bl.a. den nationella bolagslagstiftningen och praxis vid rekrytering av bolagsstyrelser. Förslaget omfattar inte små och medelstora företag, eftersom åtgärderna

skulle innebära en oproportionerligt stor administrativ börda för dem. Förslaget till direktiv är tidsbegränsat, vilket enligt kommissionens bedömning ytterligare ökar förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

När det gäller regeringens ställningstagande i subsidiaritets- och proportionalitetsfrågan, se avsnitt 2.1.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingsarbetet beräknas starta i februari 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

Verkställande ledamot: Varje styrelseledamot som deltar i den dagliga förvaltningen av företaget, i Sverige normalt endast den verkställande direktören.

Icke verkställande direktör: Varje styrelseledamot som inte är verkställande styrelseledamot.

Offentligt företag: Ett företag över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler.