

Sosiaali- ja terveysministeriö
lausuntopalvelu.fi

Viite: lausuntopyyntö VN/34692/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (palkka-avoimuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano)

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (jäljempänä tasa-arvolaki) muuttamisesta. Lakimuutoksella saatetaan ns. palkka-avoimuusdirektiivin säännökset osaksi Suomen lainsäädäntöä.

1. Kommentit koskien tasa-arvolain 3 §:ää

Lakimuutoksella lisätään tasa-arvolain 3 §:ään sukupuolten palkkaeron ja työntekijäryhmän määritelmät.

Ammattiliitto Jyty kannattaa sukupuolten palkkaeron ja työntekijäryhmien määritelmien lisäämistä tasa-arvolakiin. Määritelmät vastaavat palkka-avoimuusdirektiivin määritelmiä. Jyty kuitenkin katsoo, että myös samanarvoisen työn määritelmä olisi tullut lisätä tasa-arvolain 3 §:n määritelmiin direktiivin määritelmän mukaisesti.

2. Kommentit koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Tasa-arvolakiin ehdotettavassa uudessa 3 a §:ssä määritellään työn samanarvoisuuteen liittyvät arviointikriteerit.

Ehdotettu 3 a § ei täytä direktiivin minimitäytäntöönpanon vaatimuksia. Näyttää siltä, että pykäläehdotuksella ja sen perusteluilla on pyritty tekemään tyhjäksi koko tehtävien samanarvoisuuden arviointi.

Ammattiliitto Jyty yhtyy STTK:n lausunnossa todettuun ja korostaa seuraavia näkökohtia.

EU-oikeudessa on vakiintuneesti katsottu, että työehtosopimusten palkkausmääräyksillä ei voida ohittaa pakottavan EU-lainsäädännön vaatimuksia saman ja samanarvoisen työn arvioinnissa. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen *Enderby*-tapauksessa (C-127/92) on nimenomaisesti todettu, että eri työehtosopimukset eivät ole hyväksyttävä syy eri palkkoille työpaikalla, jos työntekijät tekevät samaa tai samanarvoista työtä. Töiden samanarvoisuutta on siis palkkasyrjintää selvittäessä arvioitava objektiivisten ja syrjimättömien kriteerien avulla siitä riippumatta, kuuluvatko ne saman työehtosopimuksen piiriin. Työn samanarvoisuuden arviointia ei voi myöskään edeltää sellainen etukäteisarviointi, johon lakiehdotuksen perusteluissa nyt viitataan "työn vertailukelpoisuuden" arviointina. Lähtökohtaisesti esimerkiksi saman työpaikan kaikkia tehtäviä olisi tarvittaessa voitava arvioida samojen, töiden samanarvoisuutta selvittävien kriteerien pohjalta.

Erityisesti seuraavat lakiesityksen perustelujen kappaleet ovat palkkasyrjintäkiellon näkökulmasta käsittämättömiä ja niin EU-oikeuden kuin kotimaisenkin lainsäädännön (mm. perustuslain 6 § ja tasa-arvolain 8 §) vastaisia:

"Suomessa työnteon vähimmäisehdot määräytyvät hyvin laajasti valtakunnallisten työehtosopimusten perusteella, sillä niiden piirissä on yleissitovuus huomioon ottaen liki 90 prosenttia palkansaajista. Työehtosopimuksen ehdot ovat yleensä muovautuneet pidemmän ajan kuluessa. Työehtosopimukseen sisältyvät palkkausjärjestelmät ovat rakentuneet palvelemaan kunkin sektorin omia relevantteja tarpeita ja niiden kriteerit ovat yleisiä ja sukupuolineutraaleita. Sopimuksissa sovitut työehdot muodostavat kokonaisuuden, johon kuuluu palkkauksen lisäksi vuosilomia, työaika ja erilaisia lisiä koskevat ehdot."

"Valtakunnallisten työehtosopimusten osoittama työn hinta on syntynyt markkinaehtoisesti ja osoittaa siten lähtökohtaisesti oikeaa työn hintaa."

Ensinnäkin palkkasyrjinnän kiellon rikkomista arvioidaan nimenomaan palkkoja vertailemalla, eikä tällöin oteta huomioon esimerkiksi vuosilomia ja työaikoja koskevia ehtoja. Samasta ja samanarvoisesta työstä on maksettava samaa palkkaa siitä riippumatta, mikä on työntekijän työaika tai lomaoikeus.

Toiseksi eri työehtosopimusten ja eri alojen palkkatasojen taustalla on myös historiallista palkkasyrjintää (esimerkiksi naisten ja miesten palkkojen määrittäminen eri tasoille samoista tehtävistä), joka ei oikeuta tänä päivänä erilaisten palkkojen maksamista samoista ja samanarvoisista tehtävistä. Valtakunnallisissa työehtosopimuksissa sovitut palkat eivät ole syntyneet

töiden samanarvoisuuden arvioinnin tuloksena vaan erilaisten neuvotteluprosessien avulla ja heijastavat usein ennemminkin eri alojen neuvotteluvoimaa ja esimerkiksi työvoimavaltaisuutta kuin tehtävien samanarvoisuutta. Työehtosopimusten ns. taulukkopalkat eivät myöskään usein vastaa kovinkaan hyvin työpaikoilla maksettavia todellisia palkkoja.

Kolmanneksi työehtosopimusten palkkausmääräysten noudattaminen ei automaattisesti takaa, ettei työnantaja syylistyisi palkkasyrjintään. Työehtosopimusten palkkausmääräyksiä voidaan soveltaa syrjivällä tavalla, ja tasa-arvolain 8 §:ssä säädettyjen palkkasyrjintäkieltojen rikkominen arvioidaan viime kädessä tasa-arvolain ja sen taustalla olevien EU-oikeudellisten kriteerien perusteella. Työehtosopimukset on tehty yleensä tietylle alalle tai sektorille, ja palkkasyrjintäkiellon rikkomista arvioitaessa tarkastellaan tietyn työnantajan toimintaa ja sitä, onko se maksanut samasta tai samanarvoisesta työstä samaa palkkaa.

Tämän kappaleen taustalla näyttääkin olevan enemmänkin työmarkkina-poliittinen arviointi kuin palkkasyrjintää ja työn samanarvoisuutta koskeva juridinen arviointi, joka perustuisi EU-lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön.

Pykälän 2 momentissa säädettävä mahdollisuus sivuuttaa pakottavan EU-lainsäädännön ja oikeuskäytännön (ks. edellä) mukaiset arviointikriteerit on suoraan EU-lainsäädännön vastainen.

Muun muassa näillä perusteilla on todettava, ettei 3 a § ehdotetussa muodossaan täytä edes direktiivin minimitäytäntöönpanon vaatimuksia.

3. Kommentit koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Työnantajan tasa-arvon edistämisvelvollisuutta koskevaan 6 §:ään ollaan lisäämässä mm. säännös, jonka mukaan työnantajan tulee varmistaa, että työpaikkailmoitukset ja niissä käytettävät tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja.

Direktiivin mukaan työnantajien on varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Nyt ehdotettavan pykälämuotoilun mukaan työnantajaan on varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja niissä käytettävät tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Direktiivi ei rajaa sukupuolineutraalien tehtävänimikkeiden käyttämistä vain työpaikkailmoituksiin, vaan tehtävänimikkeiden on oltava työpaikalla ylipäätään sukupuolineutraaleja.

Lakiehdotuksen perusteluissa ei edes mitenkään perustella sitä, että nimikkeiden sukupuolineutraaliuden vaatimus on rajattu työpaikkailmoituksiin.

Ehdotettu pykälämuotoilu sukupuolineutraalien nimikkeiden osalta ei täytä edes direktiivin minimitäytäntöönpanoa. Pykäläehdotus on muutettava direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi.

4. Kommentit koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Tasa-arvolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännöstä työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa palkkaerot mm. tasa-arvoaltuutetulle, henkilöstön edustajille ja koko henkilöstölle.

Ammattiliitto Jyty yhtyy STTK:n lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan palkkaraportointi- ja arviointivelvoitteet olisi ollut perusteltua ulottaa vähintään 30 työntekijän työpaikkoihin kuten tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus. Tämä olisi parantanut sääntelyn johdonmukaisuutta ja edistänyt laajemmin palkkatasa-arvoa. Nyt valittu hajautettu malli osoittaa, ettei hallituksella ole todellista tahtoa löytää tehokkaita keinoja kaventaa sukupuolten palkkaeroja. Valittu malli myös hankaloittaa työnantajien toimintaa, kun ne joutuvat soveltamaan erilaisia "kynnysarvoja".

5. Kommentit koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Tasa-arvolakiin ehdotetaan lisättäväksi yhteistä palkka-arviointia koskevaa säännöstä. Työnantajan, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 100 työntekijää, on tasaaarvosuunnitelmaan sisältyvän palkkakartoituksen lisäksi tehtävä tietyissä tilanteissa yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa yhteinen palkka-arviointi.

Ammattiliitto Jytyn näkemyksen mukaan myös 6 e §:n mukaisissa velvoitteissa olisi ollut perusteltua noudattaa samaa 30 työntekijän rajaa kuin tasa-arvosuunnittelua koskevissa tasa-arvolain säännöksissä.

On oltava lisäksi työnantajille täysin selvää, että palkkakartoituksia koskevia tasa-arvolain 6 b §:n velvoitteita ei voi korvata palkkaraportoinnilla.

6. Kommentit koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Työelämässä tapahtuvaa syrjintää koskevaan tasa-arvolain 8 §:ään ehdotetaan lisättäväksi työhönottoprosessin aikana tapahtuva syrjintä sekä tarkennuksia palkkasyrjintää koskeviin säännöksiin. Lisäksi pykälässä todettaisiin, että palkkasyrjintätilanteissa työnantajaan rinnastetaan konsernissa myös emo- tai tytäryhtiö siltä osin, kun tämä päättää palkka- tai palvelussuhteen ehdoista toisessa konserniyhtiössä.

On myönteistä, että myös työhönottoprosessin aikana tapahtunut syrjintä huomioidaan jatkossa tasa-arvolain 8 §:ssä. Tähänastisessa tulkinnassa vain työhönottoa koskevaan päätökseen liittyvä syrjintä (esimerkiksi työhaastatteluun asti päässeet työnhakijat) on arvioitu 8 §:n nojalla ja aiempi mahdollinen syrjintä on tullut arvioiduksi tasa-arvolain 7 §:n perusteella.

On myös myönteistä, että pykälän 1 momentin 3-kohdassa mainitaan työnantajan palveluksessa olleet työntekijät.

Pykälään ehdotetut muutokset eivät täytä direktiivin minimitäytäntöönpanon edellytyksiä siltä osin, että direktiivin 19 artiklan 3. kohdan mukaista hypoteettista verrokkia ei ole huomioitu. Täytäntöönpano jää vajaaksi myös ns. single source -arvioinnin (yksi alkuperä) osalta, koska se on rajattu konsernirakenteisiin ja niissäkin vain tilanteisiin, joissa emo- tai tytäryhtiö päättää palkka- tai palvelussuhteen ehdoista toisessa konserniyhtiössä. Single source -tarkastelua ei ole kuitenkaan vakiintuneesti rajattu konserneihin, vaan kyseeseen saattavat tulla esimerkiksi tilanteet, joissa palkkausmääräysten soveltaminen perustuu työnantajaa velvoittavaan työ- tai virkaehtosopimukseen.

7. Kommentit koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Tasa-arvolain mukaisia kanneaikoja ehdotetaan muutettavaksi siten, että palkkasyrjintätilanteissa kanne olisi nostettava yleisen kahden vuoden kanneajan sijaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää palkkasyrjintäkiellon rikkomisesta.

Ammattiliitto Jytyn näkemyksen mukaan säännöksen kanneajat tulisi yhdenmukaistaa palkkasyrjinnässä sovellettavaan kolmeen vuoteen.

Jyty katsoo, että 12 § 2 momentin muotoilu "kantaja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää palkkasyrjintäkiellon rikkomisesta" poikkeaa merkittävästi direktiivin sanamuodosta eikä siten täytä minimitäytäntöönpanon vaatimuksia. Muotoilu johtaa todennäköisesti siihen, että palkkasyrjintää koskevissa riitatilanteissa jatkossa tullaan säännön mukaisesti esittämään väitteitä siitä, että työntekijän olisi pitänyt tietää palkkasyrjintäkiellon rikkomisesta. On kyseenalaista, edesauttaako tämä tehokasta oikeuksiin pääsyä palkkasyrjintätilanteissa, joissa työnantajat usein muutenkin pyrkivät vaikeuttamaan asian selvittämistä esimerkiksi salaamalla palkkatietoja.

Direktiivi edellyttää seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tasa-arvolain 11 §:n mukaisia hyvityksen euromääriä olisikin tarkistettava merkittävästi ylöspäin. Oikeuskäytännön mukaan tasa-arvolain rikkomisesta tuomittavat hyvitykset ovat hyvin alhaisia.

8. Kommentit koskien vaikutuksia viranomaisiin

Tasa-arvovaltuutettu on jo pitkään tuonut esiin puutteellisia resurssejaan tasa-arvolain tehokkaan valvonnan, syrjinnän uhrien oikeussuojan ja tasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Lakiuudistus toisi tasa-arvovaltuutetulle merkittäviä lisätehtäviä, joten valtuutetun toimiston resursseja olisi lisättävä vähintään vastaavasti. Puutteelliset resurssit merkitsisivät sitä, että niin työnantajien kuin työntekijöidenkin neuvonta lakiuudistukseen liittyen jäisi puutteelliseksi, ja valvontatehtävien hoitaminen (niin syrjäntäepäilyjen kuin tasa-arvon edistämismenpiteidenkin osalta) kärsisi.

Helsingissä 6.2.2026

Ammattiliitto Jyty ry

Jonna Voima
puheenjohtaja

Jukka Maarianvaara
edunvalvontajohtaja