

Lausunto

6.2.2026

VN/7728/2024
VN/7728/2024-VM-85

Valtiovarainministeriön 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 valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Ehdotetuilla lain muutoksilla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (EU) 2023/970 (palkka-avoimuusdirektiivi). Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 7.6.2026. Esityksessä muutosten voimaantulopäiväksi ehdotetaan 18.5.2026. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutettavaksi lakia naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, lakia tasa-arvovaltuutetusta, lakia tilastokeskuksesta, lakia tulotietojärjestelmästä ja lakia sakon täytäntöönpanosta.

Tasa-arvolain 6 d §

Tasa-arvolain ehdotetun 6 d §:n 1 momentin 2, 4 ja 7 kohdissa on veloitettu työnantaja ilmoittamaan tasa-arvovaltuutetulle palkkaerot täydentävien tai muuttuvien erien osalta. Samoin 5 kohdassa veloitetaisiin työnantajaa ilmoittamaan täydentäviä tai muuttuvia eriä saavien nais- ja miestyöntekijöiden osuus. Palkan määritelmä, etenkin täydentävien tai muuttuvien erien osalta, jää niin lakiesityksessä kuin perusteluissa epäselväksi. Näin ollen ilmoitettavan tiedon sisältö etenkin 1 momentin 7 kohdan osalta, jossa työnantaja kerää tiedot itsenäisesti, saattaa vaihdella merkittävästikin eri työnantajien välillä. Samoin kohtien 1—6 ja 7 kohdan sisällöt saattavat olla poikkeavat, riippuen siitä, mistä palkanosista Tilastokeskus koostaa 1—6 mukaiset tiedot ja mistä palkanosista työnantaja koostaa 7 kohdan mukaiset tiedot.

Myös ehdotetun 6 d §:n palkan määritelmän suhde täydentävine tai muuttuvine erineen tasa-arvolain 6 b §:n määrittämään palkkakartoituksen 2 momenttiin on epäselvä. Nykyisessä 6 b §:n mukaisessa palkkakartoituksessa tilanteissa, joissa työpaikalla käytössä olevan palkkausjärjestelmän palkka koostuu

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. Ehdotetussa 6 d §:ssä vastaavaa ei ole todettu.

Pykälän 3 momentissa todetaan ensin työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa tiedot tilastokeskuksen välityksellä. Samassa momentissa sen jälkeen todetaan tietojen ilmoittamisesta tulorekisteriin tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisesti. Tilastokeskus koostaisi tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen perusteella 1 momentin 1—6 kohtien mukaiset tiedot tasa-arvovaltuutetulle. Momentin sisältö on jossain määrin harhaanjohtava, sillä työnantaja ilmoittaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot tulorekisteriin, josta Tilastokeskus koostaa tiedot.

Pykälän 4 momentissa todetaan, että työnantaja vahvistaa 1 momentissa tarkoitettujen tietojen oikeellisuuden kuultuaan henkilöstön edustajia ja työnantajan tietojen keräämiseen käyttämien menetelmien on oltava henkilöstön edustajien saatavilla. Ehdotuksessa voisi täsmentää sitä, mihin viitataan tietojen keräämisellä käytetyillä menetelmillä, etenkin kohtien 1—6 osalta, ja miten täytetään velvoite siitä, että menetelmät saatetaan henkilöstön edustajien saataville. Kohdan 7 osalta tämä saataville tuomisen velvoite on selkeämpi.

Pykälän 9 momentissa todetaan, että työnantaja ei saa käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Työnantajilla on jo työ- tai virkasuhteen myötä tällaisia henkilötietoja, joista pykälän mukaisia tietoja koostetaan. Työnantaja käyttää tällaisia henkilötietoja myös muuten virka- tai työsuhteen aikana.

Tasa-arvolain 6 e §

Koska pykälän 1 momentin 1 kohta on riippuvainen tasa-arvolain ehdotetun 6 d §:n 7 kohdan keskipalkkaeron toteamisessa, koskee palkan määritelmää samat kysymykset kuin 6 d §:n kommentteissa. Sama koskee myös ehdotetun 6 pykälän 2 momentin kohtaa 2.

Pykälän 5 momentissa todetaan, että työnantaja ei saa käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Työnantajilla on jo työ- tai virkasuhteen myötä tällaisia henkilötietoja, joista pykälän mukaisia tietoja koostetaan. Työnantaja käyttää tällaisia henkilötietoja myös muuten virka- tai työsuhteen aikana.

Tasa-arvolain 6 g §

Ehdotetun 6 g §:n 1 momentissa todetaan työnantajan veloitteesta antaa työntekijän pyynnöstä kirjallisesti tietoa kyseisen työntekijän yksilöllisestä palkkatasosta ja hänen kanssaan samaa tai samanarvoista työtä tekevän työntekijäryhmän keskipalkkatasoista sukupuolen mukaan eriteltyinä. Mikäli tietojen antaminen johtaa toisen yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen joko suoraan tai välillisesti, tiedot luovutetaan vain henkilöstön edustajalle tai tasa-arvovaltuutetulle. Valtiovarainministeriö katsoo, että tätä yksittäisten henkilöiden tietojen paljastumisen mahdollisuutta välittömästi tai välillisesti tulisi selvemmin rajoittaa.

Pykälän momentissa 6 todetaan, että työnantaja voi vaatia työntekijää olemaan käyttämättä pykälässä määriteltäviä tietoja muuhun tarkoitukseen kuin selvittääkseen hänen kohdistuvaa mahdollista palkkasyrjintää. Esityksestä ei ilmene tämän kiellon rikkomiseen liittyvät seuraukset ja sanktiot.

Pykälän 7 momentissa todetaan, että työnantaja tai henkilöstön edustaja ei saa käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Työnantajilla on jo työ- tai virkasuhteen myötä tällaisia henkilötietoja, joista pykälän mukaisia tietoja koostetaan. Työnantaja käyttää tällaisia henkilötietoja myös muuten virka- tai työsuhteen aikana.

Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n 1 momenttiin ehdotetaan muutosta, jossa kohdassa 8 velvoitetaan tasa-arvovaltuutettu julkaisemaan työnantajilta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ehdotetun 6 d §:n mukaiset tiedot. Ehdotuksesta jää epäselväksi se, koskeeko näitä julkaistavia tietoja yksilöitävien tietojen suojaus, kuten esimerkiksi edellä mainitun lain ehdotetun 6 d §:n 7 momentissa ehdotetaan työnantajaa koskevaksi.

Tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:än 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uudet kohdat 7 ja 8, joissa määritellään tallennettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ehdotetun 6 d §:n 1 momentin kohtien 1—6 ja 7 koostamiseksi tarvittavat tiedot. Tähän kohtaan pätee samat arviot palkan ja palkan täydentävien tai muuttuvien osien määrittelystä kuin kommentaissamme ehdotuksiin tasa-arvolain 6 d ja 6 e §:iksi.

Vaikutukset työnantajiin (4.2.1.1)

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotukset lisäävät valtion työnantajien työmäärää ja hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia. Työnantajavirastoja valtiolla on 150, joista tasa-arvolain ehdotettujen muutosten 6 d ja 6 e §:ien määrittelyyn vähintään 100 työntekijän rajan ylittää 97 työnantajavirastoa. Velvoite palkkaerojen ilmoittamiseen, ilmoitusten vahvistamiseen ja mahdolliseen yhteiseen palkka-arviointiin kohdistuu ainakin näihin työnantajavirastoihin. On vaikea tarkkaan arvioida näihin mahdollisesti menevää työmäärää, mutta oletettavissa on, että varsinkin lain mahdollista voimaantuloa seuraavina vuosina velvoitteiden täyttäminen lisää työmäärää ja hallinnollista taakkaa. Tämä lisäys syntyy uusien toimintatapojen kehittämistarpeesta. Oletettavaa on, että tästä seuraavina vuosina syntyvä työmäärän ja hallinnollisen taakan nousu hieman laskee, mutta jää korkeammalle tasolle kuin ennen mahdollisia lakimuutoksia.

Samoin koska vielä ei ole tietoa, miten tasa-arvolakiin ehdotetun 6 d §:n 1 momentin 7 kohdan ilmoittaminen tulorekisteriin tapahtuu, voi tämä vaatia mahdollisia tietojärjestelmämuutoksia ja tätä kautta vähintään kertaluontoisia kustannuksia. Mikäli palkkausjärjestelmien sisältöä arviointikriteeristöjen osalta joudutaan muuttamaan tasa-arvolakiin ehdotetun 3 a §:n kriteeristön perusteella, saattavat palkkakustannukset nousta merkittävästikin työnantajakohtaisesti. Valtion työnantajavirastojen osalta tätä riskiä ei pidetä suurena. Tällainen mahdollinen vaikutus on kuitenkin syytä tunnistaa.

Vaikutukset julkiseen talouteen (4.2.1.2) ja viranomaisiin (4.2.2)

Esityksessä ehdotettujen muutosten keskeisimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat tasa-arvovaltuutettuun, tulorekisteriin ja Tilastokeskukseen. Vähäisempiä vaikutuksia kohdistuisi myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, Oikeusrekisterikeskukseen, hallinto-oikeuksiin sekä sosiaali- ja terveysministeriöön.

Tulorekisteriyksikölle on arvioitu kertaluonteisiksi kustannuksiksi 120 000 euroa. Tilastokeskuksen osalta kertaluonteisiksi kustannuksiksi arvioidaan 80 000 euroa ja pysyviksi vuotuisiksi kustannuksiksi 140 000 euroa.

Tasa-arvovaltuutetulle muutoksista aiheutuvan resurssitarpeen arvioidaan esityksessä olevan yhteensä neljä henkilötyövuotta, mikä tarkoittaisi yhteensä noin 400 000 euron vuosittaista lisäkustannusta. Vuosittaisen lisärahoituksen tarve jakautuisi siten, että vuoden 2026 alusta lisärahoituksen tarve olisi 250 000 euroa, vuonna 2027 se olisi 350 000 euroa ja vuodesta 2027 eteenpäin 400 000 euroa vuosittain. Kehysehdotuksessa 2027–2030 vuotuinen resurssitarve on tarkentunut kolmeen henkilötyövuoteen ja 270 000 euroon.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, Oikeusrekisterikeskukseen, hallinto-oikeuksiin sekä sosiaali- ja terveysministeriöön kohdistuvat vaikutukset ovat vähäisiä eikä niihin esitetä lisärahoitusta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.2.2024 antaman linjauksen mukaisesti esitys tulee toteuttaa nykyisen menokehyksen puitteissa. Esityksen todetaan liittyvän valtion vuoden 2026 toiseen lisätalousarvioesitykseen. Mahdollisesta lisäresurssitarpeisiin liittyvästä rahoituksesta päätetään osana lisätalousarvioesityksen käsittelyä ja lopullinen hallituksen esitys tulee saattaa yhteneväksi lisätalousarvioesityksen kanssa.

Valtion viranomaisten toimintaan vaikutuksia voi olla ehdotuksella tasa-arvolain 6 §:n 2 momentin 7 kohdalla, jossa työnantajalle tulisi velvollisuus varmistaa, että työpaikkailmoitukset ja niissä käytettävät tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Käytännössä tämä saattaisi tarkoittaa sitä, että valtion viranomaisten ei-säädöksiin perustuvat nimikkeet muutettaisiin sukupuolineutraaleiksi, kun virka- tai määräaikainen palvelussuhde laitetaan hakuun. Muutoksella saattaa olla myös vaikutuksia säädösten perusteella olevaan nimikkeistöön, jos näitä säädöksiä muutetaan.

Sukupuolivaikutukset (4.2.3)

Budjettivaltion henkilöstön piirissä naisten keskimääräinen palkka oli seitsemän prosenttia miesten vastaavaa matalampi syyskuussa 2025. Tätä on edelleen analysoitu valtiovarainministeriössä siten, että palkkaerosta noin kuusi prosenttia voidaan luokitella joko horisontaaliseen tai vertikaaliseen segregaatiosyistä johtuviksi ja noin prosentti on niin sanottua selittämätöntä osuutta tai muista syistä johtuvaa osuutta. Palkkaero on kaventunut käytännössä koko 2000-luvun oltuaan lähes 20 prosenttia vuonna 2000. Odotuksena on, että valtion osalta sukupuolivaikutukset palkan suhteen ovat vähäiset.

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa seuraaviin kohtiin:

Tasa-arvolain 3 §, 3 a §, 6 §, 6 f §, 8 §, 9 a §, 12 §, 20 §, 21 § ja 21 b §:iin

Tilastokeskuksesta annettuun lakiin

Sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin

Vaikutuksista palkansaajiin (4.2.4)

Asian taustaan, valmisteluun, EU-säädöksen tavoitteisiin ja pääasialliseen sisältöön sekä nykytilaan ja sen arviointiin (1—3)

Muihin toteuttamismahdollisuuksiin (5)

Suhteesta perustuslakiin ja säätämisympäristöön (11)

Muihin huomioihin

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikön sijainen, neuvottelujohtaja Sari Ojanen

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

VN/7728/2024-VM-85

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: