

Asia: VN/7728/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 §:ää

JHL pitää suurena puutteena, että esityksessä tasa-arvolain 3 §:stä puuttuu direktiivissä säädetty samanarvoisen työn määritelmä. Katsomme, että direktiivin vähimmäistäytäntöönpano edellyttää saman ja samanarvoisen työn määritelmän sisällyttämistä tasa-arvolakiin. Direktiivi sisältää myös työn arvioinnin kriteerit, mitä seikkaa ei ole esityksessä otettu huomioon.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Direktiivi on vähimmäisharmonisoiva eikä sitä voida kansallisella sääntelyllä alittaa. Direktiivin 4 artiklan 1 kohta edellyttää selkeästi jäsenvaltioita varmistamaan, että työnantajilla on käytössään samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisen varmistavat palkkarakenteet. Samapalkkaisuusperiaatteen kes-keinen ajatus on, että hyvin erilaisetkin työt voivat olla yhtä vaativia. Tämä periaate puuttuu kokonaan esitetystä 3 a §:stä sekä lain perusteluista. Palkkausjärjestelmien tulee olla objektiivisia, läpinäkyviä ja selkeitä, eivätkä ne saa olla syrjiviä. Hallituksen esitysluonnoksessa tämä selkeä vaatimus on poistettu pykälästä kokonaan. Katsomme, ettei esitys täytä direktiivin minimivaatimuksia.

Säännökset pitää kirjoittaa vastaamaan direktiivissä säädettyä. Hallituksen esityksen 3 a §:n perusteluteksti ei myöskään vastaa monilta osin voimassa olevaa samapalkkaisuuden periaatetta koskevaa oikeutta. Myös perustelut pitää korjata vastaamaan direktiiviä sekä myös nykyistä oikeustilaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Tasa-arvolain 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7-kohta, jonka mukaan työpaikkailmoituksissa olevien tehtävänimikkeiden pitää olla sukupuolineutraaleja. Kun otetaan huomioon direktiivin

tarkoitus, ei ole perusteltua, että tehtävänimikkeiltä vaaditaan työpaikkailmoituksessa sukupuolineutraaliutta, mutta varsinaisessa työssä ja työpaikalla voitaisiin tämän jälkeen kuitenkin käyttää ei-sukupuolineutraaleita nimikkeitä. Tästä syystä 6 §:n 7-kohdan tulisikin säätää muotoon ”työpaikalla käytössä olevat tehtävänimikkeet”.

Pidämme erittäin valitettavana esityksessä esitettyä soveltamisalarajausta, että tasa-arvolain 6 §:n 3 momentin mukaan palkkakehitystä koskevat tiedot tulisi antaa työntekijöille ainoastaan vähintään 50 henkilöä työllistävillä työpaikoilla. JHL katsoo, että tietojenantovelvollisuuden pitäisi tältäkin osin koskea kaikkia työpaikkoja. Koska palkkauksen läpinäkyvyyden puute on ollut este samapalkkaisuuden tehokkaalle toteutumiselle sukupuolten välillä, olisi tärkeää säätää myös pienempien työpaikkojen työnantajalle velvollisuus antaa työntekijöille palkkakehitystä koskevat tiedot. Alempaa soveltamisalarajausta puoltaa myös se, että nämä tiedot täytyy joka tapauksessa olla olemassa suurimmalla osalla työpaikoista viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä.

Katsomme näin korkeasta soveltamisrajauksesta säätämisen olevan osoitus siitä, ettei hallituksella ole tosiasiallista halua edistää palkkauksen tasa-arvoa Suomessa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Palkka-avoimuusdirektiivi täydentää tasa-arvolakia, joka säätää jo ennestään yli 30 työntekijää työllistävälle työnantajalle velvollisuuden laatia palkkakartoituksen. Palkkakartoituksen yhteydessä työnantajan on selvitettävä, ettei samaa ja samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Palkka-avoimuusdirektiivi asettaa vähintään 100 työntekijää työllistäville työnantajille raportointivelvollisuuden nais- ja miespuolisten työntekijöiden palkkaeroista. Raportointivelvollisuus koostuu siis pääosin tiedoista, jotka työnantajan tulee selvittää jo kansallisten säännösten mukaista palkkakartoitusta tehdessään. Direktiivin mukainen palkkaraportointi puolestaan on suoraan yhteydessä myös direktiivin 10 artiklan mukaiseen yhteiseen palkka-arviointiin, johon soveltuu myös raportoinnin mukaiset työntekijöitä koskevat soveltamisrajat.

Direktiivin minimitäytäntöönpanosta johtuen palkkaraportointivelvoite ollaan erittelemässä tasa-arvolakiin erilliseksi velvollisuudeksi, irrallaan nykyisestä kansallisesta palkkakartoituksesta. Katsomme, että edellä mainitut velvoitteet koskien ehdotetun tasa-arvolain 6 d §:n palkkaraportoinnin ja 6 e §:n palkka-arvioinnin soveltamisrajaa olisi tullut yhteensovittaa tasa-arvolaissa säädetyn 30 työntekijän soveltamisrajan kanssa, joka tällä hetkellä koskee tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta.

Tasa-arvolain säätämässä palkkakartoituksessa ja tasa-arvosuunnittelussa on paljon yhtymäkohtia palkka-avoimuusdirektiivin raportointia ja palkka-arviointia koskevien määräysten kanssa, minkä vuoksi olisi perusteltua säännellä kyseiset velvoitteet koskemaan yhdenmukaisesti kaikkia vähintään 30 työntekijää työllistäviä työpaikkoja. Soveltamisrajan asettaminen vähintään 30 työntekijää

työllistäviin työpaikkoihin edistäisi huomattavasti laajemmin palkkauksen läpinäkyvyyttä ja palkkatasa-arvoa.

Katsomme, että direktiivin minimitäytäntöönpano lisää riskiä, että erityisesti vähintään 100 työntekijää työllistävillä työpaikoilla jatkossa moni työnantaja laiminlyö tasa-arvolaissa jo ennestään säädetyn palkkakartoitusvelvoitteen katsoessaan, että on sen täyttänyt toteuttaessaan direktiivin edellyttämän palkka-raportointivelvoitteensa.

Direktiivin 9 artiklan 7 kohdan mukaan ”Työnantaja voi julkaista tämän artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa tarkoitetut tiedot verkkosivustollaan tai asettaa ne muulla tavoin julkisesti saataville”. Katsomme, että tämä direktiivin vaatimus tulee saattaa pykälätasolle, koska kyse on vähimmäisharmonisoivasta direktiivistä. Nyt asiasta on mainittu vain perusteluissa ja lisäksi perusteluihin on lisätty, että tiedot voidaan asettaa julkisesti saataville, jos ne eivät sisällä henkilötietoja. Henkilötietojen käsite on määritelmällisesti hyvin laaja, joten on mahdollista, että kyseinen ilmaisu rajoittaa enemmän kuin mitä direktiivissä säädetään.

Myös direktiivin 9 artiklan 10 kohdan kirjoitusmuoto on laajempi kuin mitä nyt kansalliseen lakiin on ehdotettu. Tätä esitystä ei voida pitää hyväksyttävänä, koska kyse on vähimmäisharmonisoinnista. Direktiivin kyseinen 10 kohta on muotoilultaan hyvin tarkka, eikä se jätä sellaista kansallista liikkumavaraa, mitä hallituksen esitysluonnoksessa nyt esitetään. Hallituksen esitystä tulee tältä osin korjata, jotta edes minimoitoeenpanon vaatimus täyttyisi.

JHL haluaa kiinnittää huomiota esitetyn 6 d §:n 8 momentin osalta perustelujen epäselvyyteen suhteessa direktiiviin. Perustelujen kirjoitusmuodon takia (esim. ”sukupuolten välisiä palkkaeroja ei enää olisi”) asiasta voi saada kuvan, että palkkaerojen korjaaminen koskisi vain korjausta suhteessa tulevaisuuteen. Näin ei kuitenkaan ole, vaan direktiivi velvoittaa 16 artiklan mukaan myös takautuvaan täyden korvauksen periaatteen mukaiseen menettelyyn. Tämä pitäisi käydä yksiselitteisesti ilmi niin säännöstekstistä kuin myös sen perusteluista. Edellä kuvattu koskee myös ehdotetun 6 e §:ää ja sen perustelujen muotoilua teemaan liittyen. Katsomme, että perustelut tulee korjata niin, että ne vastaavat direktiivissä säädettyä oikeutta korvaukseen.

Direktiivin 16 artiklassa on todettu seuraavaa oikeudesta korvaukseen:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella työntekijällä, jolle on aiheutunut vahinkoa jonkin samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyvän oikeuden loukkaamisen tai velvoitteen rikkomisen vuoksi, on oikeus vaatia ja saada kyseisestä vahingosta jäsenvaltion määrittämä täysi korvaus tai hyvitys.

3. Korvauksen tai hyvityksen on asetettava vahinkoa kärsinyt työntekijä asemaan, jossa kyseinen henkilö olisi ollut, jos häntä ei olisi syrjitty sukupuolen perusteella tai jos mitään samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyviä oikeuksia ei olisi loukattu tai velvoitteita rikottu. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että korvaukseen tai hyvitykseen sisältyy maksamattoman palkan ja siihen liittyvien

bonusten tai luontoisetujen täysimääräinen palauttaminen sekä menetettyjen mahdollisuuksien, aineettomien vahinkojen ja muiden merkityksellisten tekijöiden, joihin voi kuulua intersektionaalinen syrjintä, aiheuttamien vahinkojen korvaaminen sekä viivästyskorko.”

Esitysluonnoksessa 6 d § 8 momentin perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Pykälän 8 momentin mukaan, jos työnantaja ei pysty perustelemaan palkkaeroja objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, kyse olisi syrjivistä palkkaeroista ja työnantajan olisi korjattava tilanne kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa tiiviissä yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Kuusi kuukautta laskettaisiin siitä, kun tasa-arvoaltuutettu on julkaissut 1 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetut tiedot tai työnantaja on toimittanut 1 momentin 7 kohdan tiedon tulorekisteriin tasa-arvoaltuutetulle toimittamista varten sen mukaan, kumpi näistä olisi ajankohdaltaan myöhempi. Käytännössä tilanteen korjaaminen tässä tarkoittaisi toimenpiteitä eriarvoisuuden poistamiseksi siten, että selittämättömiä sukupuolten välisiä palkkaeroja ei enää olisi.”

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Hallituksen esitysluonnosta on muutettu kolmikantatyöryhmätyöskentelyn jälkeen lisäämällä siihen mm. seuraava momentti: ”Työnantaja ei saa käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen.” Vastaavia rajoituksia on lisätty muihinkin kuin 6 e §:ään sen jälkeen, kun kolmikantainen valmistelutyöryhmä päätti työskentelynsä. Tällaista lain valmistelutapaa ei voi pitää tasapuolisena.

Ilman mitään perusteluita ehdotetusta 6 e pykälästä on poistettu kokonaan myös seuraava kohta: ”Pyynnöstä myös tasa-arvoaltuutettu voi osallistua tässä momentissa tarkoitettuun menettelyyn.” Direktiivin 10 artiklan mukaan ”työsuoje-luviranomaista ja/tai tasa-arvoelintä voidaan pyytää osallistumaan tähän prosessiin”. Direktiivin sanamuoto huomioden poistoa ei voida pitää direktiivin toimeenpanon näkökulmasta perusteltuna. Kun kyse on direktiivin minimi-implementoinnista, tällaista poistoa ei voida myöskään perustella puutteellisilla resursseilla. Nyt esitettyä poikkeusmahdollisuudesta ei ole säädetty direktiivissä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavaa: ”Pykälän 3 momentissa on käytetty palkka-avoimuusdirektiivin 12 artiklan 3 kohtaan perustuvaa liikkumavaraa.” Kiinnitämme huomioita siihen, että kyseisessä artiklan kohdassa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltiot voivat päättää, että jos tietojen ilmaiseminen 7, 9 ja 10 artiklan nojalla johtaisi yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen joko suoraan tai välillisesti, ainoastaan työntekijöiden edustajat, työsuojeluviranomaiset tai tasa-arvoelin saavat pääsyn kyseisiin tietoihin.”

Kansallisesti nk. liikkumavara on tuotu pykälätasolle seuraavalla tavalla: ”Jos yhteisen palkka-arvioinnin sisältämät tiedot johtavat yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen joko suoraan tai välillisesti, työnantajan tulee asettaa yhteinen palkka-arviointi työntekijöiden saataville ilman kyseisiä tietoja.” Säännöksestä ei käy ilmi direktiivin sisältö. Säännöksestä tulee vähintäänkin

käydä ilmi selkeästi, että työntekijöiden edustajilla ja tasa-arvovaltuutetulla on pääsy tietoihin. Tämä on olennaista, jotta toimeenpanolla täytettäisiin edes direktiivin minimivaatimukset.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Ehdotetun pykälän mukaan työnantajan on annettava työnhakijoille tiedoksi tehtävästä maksettava objektiivisiin ja sukupuolineutraaleihin kriteereihin perustuva alkupalkka tai sen vaihteluväli. Velvoitteen täyttääkseen työnantajan on annettava em. tiedot työnhakijalle riittävän ajoissa, esimerkiksi julkaisemalla tiedot työpaikkailmoituksessa, antamalla ne ennen työhaastattelua tai muulla tavoin.

JHL katsoo, että esitetyn säännöksen sanamuoto yhdessä sen perusteluiden kanssa jättävät liikaa tulkinnan-varaa sen suhteen, missä konkreettisessa vaiheessa työnantajan on annettava pykälässä mainitut tiedot.

Säännöksessä tai vähintäänkin sen perusteluissa tulee yksiselitteisesti todeta, että työnantajan käyttäessä työpaikkailmoituksia, pykälässä mainitut tiedot tulee ilmoittaa jo työpaikkailmoituksissa. Muut tavat olisivat mahdollisia vain, jos rekrytoinnissa ei käytetä työpaikkailmoitusta, kuten esimerkiksi suorarekrytoinneissa. Esitetty pykälä ja hallituksen esityksen perustelut eivät kuitenkaan selkeästi ilmaise tätä portaittaista menettelyä, johon myös komissio on lainsäädäntövaiheessa ohjeistuksellaan kehottanut. Pelkkä perustelujen ilmaisu ”Työnhakijalle olisi annettava tiedot mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia” ei yksin ilmaise tätä ajatusta tarpeeksi selvästi.

Ehdotetun 6 f §:n selkeydellä on vaikutusta myös 8 §:n soveltamistilanteisiin ainakin silloin kun kyse on työhönottotilanteisiin liittyvästä syrjinnästä ja syrjinnän arvioinnista. Tästä syystä pykälän selkeys on keskeisessä asemassa syrjintäasioiden kannalta. Merkitys korostuu, kun huomioidaan nykyistä tasa-arvolakia koskeva korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO:2025:50, jossa oli kyse siitä, että yhdistys oli jättänyt asiantuntijan tehtävää hakeneen A:n pois työnhakuprosessin jatkosta ennen työhaastatteluja ja sittemmin palkannut kyseiseen tehtävään toista sukupuolta olevan B:n. Korkein oikeus katsoi, että työhönotossa oli syntynyt tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen oletama syrjinnästä työelämässä. Yhdistyksen menettely oli kuitenkin Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevin perustein johtunut lainkohdassa tarkoitettusta muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta, kun A oli syrjäytetty sen vuoksi, että hänen työhakemuksessaan esittämänsä palkkatoive oli ollut tehtävän palkkatasoon nähden selvästi ylimitoitettu. (Ään.)

Tapauksessa työpaikkailmoituksessa hakijoita pyydettiin toimittamaan vapaamuotoiset työhakemukset palkkatoiveineen, mutta tehtävän palkkatasoa ei ilmoitettu (ratkaisun perustelut kohta 1). Tapauksessa yhdistys oli Korkeimmassa oikeudessa vedonnut siihen, että A on esittänyt ilmeisen kohtuuttoman ja epärealistisen palkkatoiveen ja että yhdistyksen päätös jättää A kutsumatta haastatteluun ja siten pois työnhakuprosessin jatkosta on tällä perusteella johtunut tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettusta muusta kuin sukupuolesta johtuvasta hyväksyttävästä seikasta (kohta 18). Korkein oikeus katsoi, että A:n palkkatoive on hänen ansionsa huomioon ottaen ollut sinänsä vakavasti otettava ja todennäköisesti vastannut A:n omaa näkemystä tehtävän kohtuullisesta palkkatasosta. Palkkatoive on kuitenkin ollut yhdistyksen näkökulmasta

selvästi ylimitoitettu siihen nähden, mitä voidaan katsoa kuuluvan tavanomaiseen neuvotteluvaraan palkan suuruudesta. Tehtävään valituksi tulleen B:n toive 5 000 euron kuukausipalkasta on sen sijaan ollut tavanomaisen neuvotteluvaran sisällä. Korkein oikeus katsoi, että tässä tilanteessa ei ole ollut perusteltua edellyttää, että yhdistys olisi ryhtynyt selvittämään, olisiko ja missä määrin A mahdollisesti ollut valmis tinkimään palkkatoiveestaan. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei myöskään katsottu olleen syytä epäillä, että yhdistys ei olisi suhtautunut työnhakijoiden palkkatoiveisiin johdonmukaisella tavalla. Näin ollen Korkein oikeus katsoi, että A:n syrjäyttäminen ei ole perustunut hänen sukupuoleensa, vaan yhdistyksen menettely on johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta (kohta 21).

Yksinkertaistettuna ennakkopäätös voi pahimmillaan mahdollistaa sen, että työnantaja voi kiertää tai pyrkiä kiertämään tasa-arvolain syrjintäsuojaa siten, että hän jättää ilmoittamatta haettavana olevan tehtävän palkan tai palkkahaitarin. Ennakkopäätöksellä voi itseasiassa olla jopa ohjausvaikutusta tällaiseen toimintaan.

Tilanne on työntekijän kannalta ongelmallinen, sillä usein työnantajat pyytävät työpaikkailmoituksissa ilmoittamaan palkkatoiveen. Käytännössä palkkatoiveen ilmoittaminen voi nykyisin heikentää työnhakijan syrjintäsuojaa tilanteissa, joissa tehtävän palkkatasosta ei ole etukäteen kerrottu.

Syrjintäoikeuden kannalta kansalliset säännökset perusteluineen pitäisi kirjoittaa siten, että ne olisivat täysin yksiselitteisiä asian suhteen. Muuten on todennäköistä, että syrjintäoikeuden kannalta ongelmalliset tulkinnat jatkuvat myös tulevaisuudessa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Myös 6 g §:ään on kolmikantaisen valmistelutyöryhmän työn päättymisen lisätty seuraava momentti: ”Työnantaja tai henkilöstön edustaja ei saa käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen.”

Lisäksi on syytä huomioida, että perusteluissa mainittu tilastokäytäntöjen vähimmäisraja (viiden työntekijän määrä) ei perustu direktiiviin, eikä siten voi olla oikeudellisesti sitova. Näistä syistä se on voitava alittaa, mikä seikka tulisi käydä selkeästi ilmi tekstistä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Kolmikantatyöryhmän esitystä tasa-arvolain 8 §:stä on muutettu huomattavasti nyt annetussa hallituksen esitysluonnoksessa, eivätkä uudet muotoilut monin paikoin enää pohjauu vähimmäisharmonisoivaan direktiiviin. Vaikuttaa siltä, että muutosten taustalla on ollut poikkeuksellisen vahva poliittinen ohjaus, joka liittyy erityisesti 8 §:n 3 ja 4 kohtiin. Poliittisten neuvottelujen jälkeen säännöskohdat on kirjoitettu seuraavalla tavalla:

”3) soveltaa palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva tai ollut työntekijä

4) johtaa työtä, jakaa työtehtävät tai muutoin järjestää työolot palkkaus mukaan lukien siten, että yksi tai useampi työntekijä joutuu muihin verrattuna epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella;”

Lisäksi poliittisten neuvottelujen jälkeen pykälään on lisätty uusi 4. momentti, jonka sisältö ei vastaa direktiiviä:

”Edellä 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa työnantajaan rinnastetaan konsernissa myös emo- tai tytäryhtiö siltä osin, kun tämä päättää palkka- tai palvelussuhteen ehdoista toisessa konserniyhtiössä.”

Toukokuussa 2025 jätetyssä kolmikantatyöryhmän laatimassa versiossa ei ollut edellä mainittua kohtaa, vaan 8 §:n 3 ja 4 kohdat oli kirjoitettu seuraavasti:

”3) soveltaa palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa tai vertailukelpoisessa tilanteessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva tai ollut työntekijä tai työntekijä, joka olisi samassa tai samanarvoisessa työssä (hypoteettinen verrokki);

4) johtaa työtä, jakaa työtehtävät tai muutoin järjestää työolot palkkaus mukaan lukien siten, että yksi tai useampi työntekijä joutuu muihin verrattuna tai muutoin epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella;”

Poliittisten neuvottelujen jälkeen tehtyjen muutosten tarkoituksena on mitä ilmeisemmin heikentää direktiivin mukaista hypoteettisen verrokin ja niin sanotun single source -periaatteen lainsäädännöllistä toimeenpanoa. Tällaiset heikennykset eivät ole perusteltavissa direktiivillä, ja ne alittavat vähimmäisharmonisoivan direktiivin minimitason.

Direktiivissä asiasta on säädetty seuraavasti:

”19 artikla Saman tai samanarvoisen työn todistaminen

1. Arvioitaessa, tekevätkö nais- ja miespuoliset työntekijät samaa tai samanarvoista työtä, sen arvioiminen, ovatko työntekijät vertailukelpoisessa tilanteessa, ei saa rajoittua tilanteisiin, joissa nais- ja miespuoliset työntekijät työskentelevät saman työnantajan palveluksessa, vaan se on laajennettava koskemaan yhtä ainoaa alkuperää, jossa vahvistetaan palkkaehdot. Yksi ainoa alkuperä on olemassa, jos siinä määritellään työntekijöiden vertailun kannalta keskeiset palkan osatekijät.

2. Sen arviointia, ovatko työntekijät vertailukelpoisessa tilanteessa, ei saa rajoittaa työntekijöihin, jotka työskentelevät samana ajankohtana kuin kyseinen työntekijä.

3. Jos todellista vertailukohdetta ei voida määrittää, voidaan käyttää mitä tahansa muuta näyttöä väitetyn palkkasyrjinnän todistamiseksi, mukaan lukien tilastot tai vertailu siihen, kuinka työntekijää kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.”

Direktiivin 19 artiklan 1 kohta tuo säännösten alulle jo olemassa olevan single source-periaatteen (yksi ainoa alkuperä). Nyt kansallisesti säännösten alulle asia on kirjoitettu pykälään niin, ettei se vastaa direktiivin tai jo edes olemassa olevan oikeuden sisältöä.

Uudessa ehdotetussa 4. momentissa viitataan pelkästään konsernirakenteisiin, vaikka single source

-periaate ei rajoitu vain näihin tilanteisiin, eikä sen oikea sisältö myöskään käy ilmi kevään 2025 jätetyn kolmikantatyöryhmän esityksen jälkeen muutetuista 1 momentin 3 ja 4 kohdista direktiivin edellyttämällä selkeydellä.

Hallituksen esitysluonnoksen 8 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdat ovat ongelmalliset myös sen johdosta, että direktiivi koskee sekä yksityistä että julkista sektoria, ja viittaukset pelkkään konsernirakenteeseen jättäisi julkisen sektorin käytännössä single source-periaatteen ulkopuolelle. Tällaista sääntelyratkaisua ei voida perustella direktiivillä miltään osin. Viittausta konsernirakenteeseen voidaan sinällään käyttää yhtenä esimerkkinä perusteluissa – olettaen että perusteluissakin viittaus vastaa single source -periaatteen oikeaa oikeudellista sisältöä. Mikäli säännöksen sanamuotoilu ei vastaa direktiiviä, alittaa säännös direktiivin vähimmäistason.

Direktiivin täytäntöönpanosääntelyn pitäisikin vastata direktiivin sanamuotoa, joka kuuluu seuraavasti:

”Arvioitaessa, tekevätkö nais- ja miespuoliset työntekijät samaa tai samanarvoista työtä, sen arvioiminen, ovatko työntekijät vertailukelpoisessa tilanteessa, ei saa rajoittua tilanteisiin, joissa nais- ja miespuoliset työntekijät työskentelevät saman työnantajan palveluksessa, vaan se on laajennettava koskemaan yhtä ainoaa alkuperää, jossa vahvistetaan palkkaehdot. Yksi ainoa alkuperä on olemassa, jos siinä määritellään työntekijöiden vertailun kannalta keskeiset palkan osatekijät.” Direktiivi ei mahdollista poikkeamaa sen minimitasosta.

Edellä todetun lisäksi korostamme sitä, että hallituksen esitysluonnoksen 8 §:stä on häivytetty direktiivin mukainen hypoteettinen verrokki. Tätäkään ei voida pitää hyväksyttävänä. Direktiivin 19 artiklan 2 ja 3 kohdan pitäisi yksiselitteisesti käydä ilmi pykälästä. Nyt esitetystä muotoilusta näin ei tapahdu.

Viimeisenä 8 §:n esityksen huomiona toteamme, että säännöksen perusteluissa tulisi selkeyttää sitä, minkälaisissa tilanteissa mitään muutettua 1 momentin kohdista on lainsäätäjän mukaan tarkoitus soveltaa. Tällainen selkeytys on lainsoveltajan kannalta välttämätön, jos 8 §:n 1 momentin useampaa kohtaa (1-4) aiotaan muuttaa. Perusteluihin tulisi kirjoittaa auki selkeästi lainsäätäjän tahto sen osalta, miten olisi tarkoitus muuttaa säännöksen vallitsevaa soveltamiskäytäntöä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

JHL:n näkemyksen mukaan olisi tarpeen yhtenäistää tasa-arvolain kanneajat kolmeen vuoteen niin, että ne koskisivat kaikkia tasa-arvolaissa tarkoitettuja syrjintätilanteita. Katsomme, että päätöksestä implementoida palkka-avoimuusdirektiivi minimitasolla seuraa kanneajojen pirstaloitumista, mikä puolestaan tullee aiheuttamaan vaikeuksia lain käytännön soveltamisessa sekä pahimmillaan oikeuden menetyksiä, kun samassa säännöksessä esitetään kolmea erilaista kanneaikaa. Eripituisten kanneajojen lisäksi sääntelyä sekoittaa se, että esityksessä palkkasyrjinnän kolmen vuoden kanneajan alkamisajankohdan ehdotetaan määräytyvän eri tavoin suhteessa työhönottoa koskevaan kanneaikaan ja kahden vuoden muita syrjintätilanteita koskevaan kanneaikaan. Selkeyden vuoksi tasa-arvolain mukaiset kanneajat pitäisi muuttaa vastaamaan kaikilta osin nyt esitettyä kolmen vuoden kanneaikaa.

Lain käytännön soveltamista ei helpota sekään, että samaan aikaan kanneaikoja esitetään muutettavaksi myös toisen tasa-arvolain muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen perusteella (raskaus- ja perhevapaasyrjintä). Kummassakaan näissä tasa-arvolakia koskevissa hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tehty hahmotelmaa säännösmuotoiluista, joissa olisi huomioitu molemmat muutokset samanaikaisesti.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

Kommentoimme tässä yhteydessä 20 §:n lisäksi 21 § ja 21 b §:ää sekä yleisesti seuraamuksia.

Direktiivi edellyttää jäsenvaltioilta tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamista ja velvoitteiden rikkomista koskevista teoista. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on varmistettava, että tämä myös tosiasiaassa toteutuu Suomessa. Seuraamusten täytäntöönpanon yhteydessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota yksilön oikeusturvakeinoihin ja niiden tehokkaaseen toteutumiseen. Samalla erityistä huomioita tulee kiinnittää siihen, että seuraamukset ovat tosiasiaassa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Pidämme hyvänä ja direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömänä, että täytäntöönpanon yhteydessä säädetään hallinnollisesta laiminlyöntimaksusta. Katsomme kuitenkin, että sen käyttöala jää liian suppeaksi, kun sitä esitetään mahdolliseksi ainoastaan palkka-arvioinnin laiminlyöntitilanteisiin.

Hallituksen esityksessä esitetään, että uhkasakko sekä hallinnollinen laiminlyöntimaksu olisivat jatkossa seuraamuksia, joiden avulla lainmuutosten myötä uusien velvoitteiden laiminlyönteihin voidaan puuttua.

Käytännössä uhkasakon määrääminen kuitenkin tarkoittaisi pitkää byrokraattista menettelyä, jossa uhkasakko määräytyisi maksettavaksi vasta hyvin pitkän ajan kuluttua itse lain rikkomisesta. Jatkossa tasa-arvovaltuutettu voisi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan 6 §:n 2 momentin 7 kohdan, 6 §:n 3 ja 4 momentin, 6 d §:n 4–6 ja 8 momentin, 6 e, 6 f ja 6 g §:n sekä 6 h §:n 1–4 momentin vastaista työnantajan menettelyä koskevan asian. Vasta lautakunta voisi määrätä uhkasakon maksettavaksi.

Esitetyt seuraamukset eivät ole riittävän tehokkaita yksilön näkökulmasta. Yksittäisellä työntekijällä tai työnhakijalla tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan laiminlyönti aidosti seuraamusmenettelyyn piiriin. Lisäksi työmarkkinakeskusjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan menettelyä koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle myös nyt säädettyjen uusien pykälien osalta.

Yksittäinen työntekijä tai työnhakija voi esitetyn mallin mukaan saattaa työnantajan menettelyjä useiden uusien pykälien osalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ainoastaan tasa-arvovaltuutetun kautta. Tasa-arvovaltuutettu on nyt jo aliresurssoitu tehtäviinsä nähden, joten sillä ei ole puutteellisten resurssien vuoksi tosiasiallisesti mahdollisuutta saattaa kaikkia tietoonsa tulleita laiminlyöntejä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu ei olisi ainoa taho, joka voi saattaa asioita lautakuntaan. JHL pitää vireillepano-oikeuden laajentamista yksittäiseen työntekijään ja -hakijaan tärkeänä.

Tasa-arvovaltuutettu tarvitsee riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi. Seuraamukset eivät ole tehokkaita ja varoittavia, jos niitä ei resurssien puutteen vuoksi tosiasiallisesti voida käyttää.

Seuraamuksiin liittyen tasa-arvolain mukaisten hyvitysten euromääriä pitäisi korottaa. Esityksen yhteydessä ei ole tehty riittävän tarkkaa arviota siitä, täyttävätkö nykyiset hyvitysten euromäärät direktiivin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. JHL:n näkemyksen mukaan nämä edellytykset eivät hyvitysten osalta nykyisellään täyty. Tasa-arvolain rikkomisesta aiheutuvien hyvitysten alhainen euromäärä heikentää syrjintää ennaltaehkäisevää vaikutusta. Tuntuvoimattomat hyvityssummat toimittoivat nykyistä tehokkaampina pelotteina ja kannustaisivat työnantajia noudattamaan tasa-arvolain syrjintäkieltoja paremmin sekä kompensoisivat paremmin syrjinnän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia yksilölle.

Hyvitysten euromäärien tuntuva korotus vahvistaisi myös viestiä siitä, että syrjintää ei yhteiskunnassamme pidetä hyväksyttävänä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Ks. kommentit yllä kohdassa ”Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää”.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Ks. kommentit yllä kohdassa ”Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää”.

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että tasa-arvovaltuutetulle seuraa muutoksesta uusia tehtäviä. Samalla on välttämätöntä lisätä tasa-arvovaltuutetun toimiston resursseja niin, että tehtävistä pystytään suoriutumaan direktiivin edellyttämällä tavalla.

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

Esityksessä todetaan, että Euroopan unionin tasoiset kansallisesti täytäntöön pantavat vähimmäisvaatimukset naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamiseksi loisivat yhdenmukaiset markkinaolosuhteet sisämarkkinoille toimiville työnantajille ja edistäisivät sääntelyn soveltamisen yhdenmukaisuutta. Jotta näin tosiaankin voisi tapahtua, tulisi direktiivin säännökset tuoda kansalliseen lainsäädäntöön siten, että direktiivin vähimmäisvaatimukset täyttyvät. Kuten lausunnossamme on edellä todettu, alitetaan direktiivin vähimmäisvaatimukset esitysluonnoksessa monin paikoin.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Tasa-arvovaltuutetulle palkka-avoimuusdirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta seuraa lisää tehtäviä, joiden asianmukainen hoitaminen edellyttää riittävien lisäresurssien osoittamista. Riittävien lisäresurssien osoittaminen tasa-arvovaltuutetulle on taattava lakimuutoksen yhteydessä.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksessä ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin tehokkaampia edellytyksiä sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi työelämässä, ja vahvistettaisiin siten sukupuolten tasa-arvoa sekä tasa-arvolain vaikuttavuutta. Olemme vaikutuksista eri mieltä, koska esitysluonnos ei monin paikoin edes toteuta direktiivin minimivaatimuksia kuten yllä on säännöskohtaisissa kommentteissa todettu. Palkkauksen läpinäkyvyyden kunnianhimoisemmalla toteuttamisella puolestaan olisi tasa-arvoa edistävää vaikutusta.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Esityksen mukaan palkka-avoimuusdirektiivin kansallisella täytäntöönpanolla taattaisiin yhdenmukaiset työntekijöitä suojaavat vähimmäisvaatimukset, joilla edistettäisiin miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa erityisesti palkkauksen läpinäkyvyyttä parantamalla.

Kiinnitämme edelleen huomiota siihen, että esitys ei nyt esitetyssä muodossa täytä kaikilta osin direktiivin työntekijöitä suojaavia vähimmäisvaatimuksia, mikä seikka mitä todennäköisimmin vaikuttaa negatiivisesti tasa-arvoon.

Esitys ei paranna yksittäisen työntekijän tai työnhakijan oikeudellista asemaa, koska se ei sisällä mahdollisuutta saattaa työnantajan laiminlyöntiä suoraan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, vaan tämä tulee tehdä tasa-arvovaltuutetun kautta. Kun samalla ei paranneta tasa-arvovaltuutetun resursseja, ei tasa-arvovaltuutetulla tosiasiasa ole mahdollisuutta saattaa kaikkia tietoonsa tulleet laiminlyöntejä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.

Kommenttinne koskien asian taustaa ja valmistelua, EU-säädöksen tavoitteita ja pääasiallista sisältöä sekä nykytilaa ja sen arviointia (1-3)

Direktiivin kansallista täytäntöönpanoa on alun perin valmisteltu STM:n kolmikantaisessa työryhmässä, missä valmistelu oli laadukasta ja työryhmä kuuli useita asiantuntijoita muun muassa EU- ja tasa-arvo-oikeuden saralta. Työryhmän työ päättyi toukokuussa 2025. Suomessa vakiintuneen käytännön mukaisesti lainsäädäntöhankeissa ministeriön valmistelun jälkeen lakiesitykset siirtyvät lausuntokierrokselle. Nyt lausuntokierros on alkanut yli puoli vuotta varsinaisen työryhmätyön päättymisen jälkeen ja työryhmän esittämää lakiesitystä on tässä välissä muutettu poliittisten neuvotteluiden johdosta olennaisesti.

Koska nyt annettu esitys poikkeaa huomattavilta osin työryhmätyön lopputuotoksesta, eivät esimerkiksi työryhmään osallistuneiden eriävät ja täydentävät lausunnot täysin vastaa nyt annettua esitysluonnosta. Kolmikantaisen työryhmän jäsenille ei annettu mahdollisuutta lausua nimenomaan nyt annettuun hallituksen esitysluonnokseen. Pidämme tällaista lainvalmistelutapaa epäoikeudenmukaisena ja huonona. Se näkyy esityksen heikossa laadussa.

Lausuntokierroksella nyt oleva esitys on tasoltaan monin paikoin heikko, eikä se kaikilta osin enää vastaa edes direktiivin minimivaatimuksia. Poliittisten neuvottelujen lopputuotoksesta näkyy, että EU-oikeudelliset periaatteet ja säännökset direktiivin toimeenpanoon liittyen ovat siirtyneet poliittisten tahto-tilojen tieltä. Näitä EU-oikeuteen ja juridiikkaan liittyviä ongelmia on käsitelty edellä. Siltä osin kuin toimeenpano ei vastaa palkka-avoimuusdirektiivin minimiä, esitys ei myöskään vastaa Petteri Orpon hallitus-ohjelman kirjausta, jossa todetaan, että ”hallitus edistää palkka-avoimuutta EU-direktiivin minimisäännös-ten mukaisesti”. Valmistelussa tunnutaan unohtaneen, että jäsenvaltio ei saa heikentää suojan tasoa direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä.

Merkittävänä riskinä on, että Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomelle voi aiheutua taloudellisia sanktioita, jos esitys etenee nyt esitetyssä puutteellisessa muodossaan kansalliseksi lainsäädännöksi. Kolmikantaisen työryhmätyön päättymisen jälkeen esitykseen tehdyt työnantajamyönteiset lukuisat

heikennykset rapauttavat myös Suomessa pitkään hyväksi koettua kolmikantaista lakien valmistelua ja johtavat siihen, ettei lakiesitys ole tasapainoinen ja tasapuolinen.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus edistää palkka-avoimuutta EU-direktiivin minimisäännösten mukaisesti. Nyt lausunnolla oleva esitysluonnos ei täytä kaikilta osin EU-direktiivin minimisäännöksiä ja se poikkeaa monilta osin toukokuussa 2025 päättyneen kolmikantatyöryhmän antamasta esityksestä, joka vastasi paremmin direktiiviä, siitäkin huolimatta, että sekin oli tasa-arvon edistämisen suhteen valitettavan kunnianhimon.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

-

Muut huomiot

Suomessa sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet ovat olleet tehottomia ja palkkaerot ovat kaventuneet poikkeuksellisen hitaasti. Nykyisellä vauhdilla miesten ja naisten palkkaeron tasoittumiseen menee vähintään kymmeniä, ellei jopa satoja vuosia. Muun muassa palkkaeron kaventamistoimien tehottomuuden ja hitauden vuoksi Suomi on saanut Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta kehotuksen ryhtyä toimenpiteisiin, jotka varmistavat sukupuolten palkkaeron kaventumisen kohtuullisessa ajassa.

Helposti toteutettava keino sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi olisi toimeenpanna palkka-avoimuusdirektiivi kansalliseen lainsäädäntöön kunnianhimoisesti, sillä yksi keskeinen sukupuolten palkkaerojen kaventamista hidastava tekijä Suomessa on nimenomaan läpinäkyvyyden puute palkkauksessa. Tämä on ollut omiaan mahdollistamaan sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän ja pitämään piilossa selittämättömät palkkaerot. Palkkaeron kaventamiseksi tarvitaan sitovia toimenpiteitä, joilla parannetaan palkkauksen läpinäkyvyyttä, kannustetaan työpaikkoja tarkistamaan palkkarakenteitaan sekä annetaan syrjinnän uhreille tosiasiallinen mahdollisuus selvittää tilanteensa. Palkka-avoimuusdirektiivin tarkoituksena on edistää juuri näitä oikeudenmukaisuutta lisääviä mekanismeja. Näitä tavoitteita ei saavuteta Petteri Orpon hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen keinoin eli että palkka-avoimuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano toteutetaan direktiivin minimivaatimuksin.

Nyt lausunnolla oleva hallituksen esitysluonnos ei monin paikoin täytä edes direktiivin vähimmäisvaatimuksia, kuten olemme edellä monissa kohdin todenneet. JHL haluaa korostaa sitä seikkaa, että direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on mahdollista ottaa käyttöön tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat työntekijöiden kannalta palkka-avoimuusdirektiivissä säädettyjä säännöksiä parempia, mutta direktiivin asettamaa vähimmäistasoa ei ole mahdollista alittaa kansallisesti. Siksi esitysluonnos on palautettava osaavaan valmisteluun.

JHL haluaa painottaa sitä, että palkka-avoimuuden puute on työelämän tasa-arvon este, eikä nyt annettu esitysluonnos edistä sukupuolten välistä tasa-arvoa palkkauksesta niin tehokkaasti kuin olisi tarvetta. Koska palkka-avoimuusdirektiivi on tasa-arvolakia täsmällisempi, olisi sen kunnianhimoisemmalla täytän-töönpanolla tosiasiallista vaikutusta naisten ja miesten välisen tasa-arvon parantamiseen.

Hyvärinen Merja-Tuulikki
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry