

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

Ks. Muut huomiot (Tanen lausunto)

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Ks. Muut huomiot (Tanen lausunto)

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

-

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Ks. Muut huomiot (Tanen lausunto)

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Ks. Muut huomiot (Tanen lausunto)

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

-

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

Ks. Muut huomiot (Tanen lausunto)

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

-

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen (11)

-

Muut huomiot

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (Tane) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta, joka koskee palkka-avoimuusdirektiivin (EU) täytäntöönpanoa. Direktiivin tavoitteena on vahvistaa samapalkkaisuuden toteutumista EU:ssa lisäämällä palkkauksen läpinäkyvyyttä ja parantamalla oikeussuojan saatavuutta.

Lausunnossa keskitytään erityisesti seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon toteutus
- Palkkarakenteet sekä saman ja samanarvoisen työn vertailtavuus
- Tasa-arvoaltuutetun riippumattomuus, tehtävien luonne ja resurssit

Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon toteutus

Kuten esityksessä todetaan, hallitus edistää palkka-avoimuutta palkka-avoimuusdirektiivin minimisäännösten mukaisesti. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, mitä minimisäännösten mukainen toimeenpano tarkoittaa direktiivin sisältämien velvoitteiden ja oikeuksien osalta.

Tane ilmaisee huolensa direktiivin täytäntöönpanon toteutustavasta sekä esitettyjen muutosten ymmärrettävyydestä. Esitysluonnos sisältää useita työelämää ja työnantajia koskevia velvoitteita, joista osa olisi päällekkäisiä nykyisten velvoitteiden kanssa. Työnantajien velvoitteet määräytyisivät työnantajan koon mukaan. Jatkossa osa tasa-arvolain mukaisista velvoitteista koskisi kaikkia työnantajia, osa 30 työntekijän työnantajia, osa 50 työntekijän työnantajia, osa 100–249 työntekijän työnantajia ja osa tätä suurempia organisaatioita.

Velvoitteiden päällekkäisyys ja eriytyminen yritysten työntekijämäärän perusteella voi kuitenkin aiheuttaa epäselvyyttä sekä työnantajien että työntekijöiden näkökulmasta. Tämä vaikeuttaa myös velvoitteiden noudattamisen valvontaa.

Esimerkiksi oikeuskansleri on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä ei tuoda esille, miltä osin esitys perustuu sellaiseen EU-sääntelyyn, joka ei jätä kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Toisaalta esityksessä tulisi myös kertoa, miltä osin liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi ja perusteltava ehdotus. Hallituksen esityksen vaikeatulkintaisuus ja osittainen päällekkäisyys voimassa olevan lainsäädännön kanssa johtunee ainakin osin hallituksen asettamasta minimisäännösvaatimuksesta.

Tane korostaa, että hallituksen tulisi lähtökohtaisesti suhtautua direktiivin täytäntöönpanoon kunnianhimoisemmin ja pyrkien mahdollisimman vaikuttavaan lopputulokseen eikä lukkiutua minimisäännösten mukaiseen täytäntöönpanoon. Direktiivin täytäntöönpanon lähtökohtana tulisi olla samapalkkaisuuden edistäminen käytännössä ja pyrkimys purkaa palkkaeron taustalla vaikuttavia rakenteellisia syitä.

Parhaillaan tasa-arvolain uudistamiseen liittyy kaksi samanaikaista hanketta, ja osa ehdotetuista muutoksista kohdistuu samoihin pykäliin. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että palkka-avoimuuden täytäntöönpano toteutetaan mahdollisimman selkeästi, ymmärrettävästi ja johdonmukaisesti kaikkien osapuolten näkökulmasta.

Palkkarakenteet ja saman ja samanarvoisen työn vertailtavuus

Palkka-avoimuusdirektiivin keskeinen tavoite on lujittaa EU:n samapalkkaisuusperiaatetta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajilla on palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka.

Kuten esityksessä todetaan, samanarvoinen työ on voimassa olevassa tasa-arvolaissa vain maininnan tasolla ja täsmällisempää sääntelyä asiasta ei ole. Samanarvoinen työ on mainittu lain esitöissä vuoden 2014 hallituksen esityksessä (HE 19/2014 vp.). Esitöissä tuodaan myös esille, että samanarvoisen työn niukka määrittely on koettu ongelmalliseksi.

Tane pitää tärkeänä, että samanarvoisen työn määritelmä sisällytetään osaksi 3 §:ää samanarvoiseen työn termiin liittyvän tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi.

Direktiivin 4 artiklassa säädetään myös, että palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa, käyttäen objektiivisia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä. Kriteerit eivät saa perustua suoraan tai välillisesti työntekijöiden sukupuoleen. Kriteereihin on kuuluttava pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja

työolot sekä tarvittaessa muut tekijät, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä. Kriteereitä on sovellettava objektiivisella ja sukupuolineutraalilla tavalla, johon ei sisälly minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa samanarvoisen työn arviointi on otsikoitu samanarvoisen työn tunnistamiseksi ja siinä todetaan, että ehdotuksen tarkoituksena ei ole luoda uutta itsenäistä tarkasteluvelvoitetta, vaan selkeyttää sitä, kuinka voimassa olevassa laissa tarkoitettua samanarvoista työtä tulisi arvioida. Tane pitää muotoilua epäselvänä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa nostetaan esiin myös muita huomioita, jotka ovat omiaan lisäämään epäselvyyttä direktiivin edellyttämään työn arvon arvioinnin mahdollistamiseen.

Esityksessä muun muassa todetaan, että työtehtäviä voitaisiin pitää samanarvoisina, jos työnantajan suorittama kokonaisarviointi osoittaa, että työt ovat vaatimuksiltaan yhtäläisiä. Esityksessä todetaan myös, että arviointikriteerien ei tarvitsisi sanamuodoltaan vastata direktiivissä nimenomaisesti mainittuja tekijöitä (pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut tekijät). Lisäksi esityksessä ehdotetaan tulkinnallista väljyyttä arviointikriteerien merkityssisältöön ja kriteerien painoarvon vaihteluun, jopa niin, että jollakin kriteerillä ei olisi lainkaan painoarvoa, jos työtehtävän luonteesta niin johtuisi.

Lisäksi esityksessä todetaan, että tarkoituksena ei ole, että kaikenlaisia töitä tulisi voida vertailla suhteessa toisiinsa, sillä töiden vertailukelpoisuus vaihtelee. Vertailukelpoisuus ratkaistaisiin ehdotetussa säännöksessä mainittujen kriteerien perusteella. Jos yksi tai useampi tarkasteltava kriteeri, kuten työssä vaadittava osaaminen ja vastuu yksiselitteisesti osoittavat, että kyse on vaatimuksiltaan olennaisesti erityyppisestä työtehtävästä, töitä ei voitaisi pitää vertailukelpoisina ja siten samanarvoisina. Lähtökohtaisesti töiden samanarvoisuutta tarkasteltaisiin siten kriteerien perusteella määrittävän viiteryhmän sisällä.

Edellä esitettyihin perusteluihin viitaten Tane kysyy, toteuttaako hallituksen esitys direktiivin velvoitetta varmistaa sellaiset palkkarakenteet, jotka mahdollistavat myös käytännössä työn vaativuuden ja sitä kautta työn samanarvoisuuden arvioinnin myös tilanteissa, joissa työntekijät ovat eri työehtosopimusten piirissä.

Tane korostaa, että samanarvoinen työ tarkoittaa työtä, joka on yhtä vaativaa. Kuten direktiivi edellyttää, työn vaativuutta tulisi pystyä arvioimaan objektiivisin ja sukupuolineutraalein kriteerein. Vertailtavat työt voivat sisällöllisesti olla hyvin erilaisia, mutta silti arvoltaan yhtä vaativia osaamisen, vastuun, kuormituksen ja työolosuhteiden näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä perustellaan sukupuolten välisen palkkaeron oikeutusta sillä, että valtakunnallisten työehtosopimusten osoittama työn hinta on syntynyt markkinaehtoisesti ja osoittaa siten lähtökohtaisesti oikeaa työn hintaa. Esityksessä todetaan, että markkinaehtoisen hinnan muodostumiseen taustalla ovat vaikuttaneet muun muassa osapuolten neuvotteluasema eri aikoina, työvoiman puute/ylitarjonta sekä toimialan kilpailukyky. Hallituksen esityksessä todetaan, että käytännön tasolla eri työehtosopimuksiin perustuvat työt eivät pääsääntöisesti ole vertailukelpoisia, koska ne koskevat luonteeltaan yksiselitteisesti erilaista työtä.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntö kuitenkin korostaa, että samapalkkaisuuden periaate koskee myös tilanteita, joissa työntekijät tekevät samaa tai samanarvoista työtä, mutta kuuluvat eri työehtosopimusten piiriin.

Direktiivin tarkoitus on nimenomaisesti edistää palkkauksen läpinäkyvyyttä ja palkkakäytäntöihin mahdollisesti sisältyvää sukupuolten eriarvoisen kohtelun poistamista. Palkka-avoimuudella voidaan myös lisätä tietoisuutta ja keskustelua sukupuolten välisten rakenteellisten palkkaerojen syistä.

Tane esittää huolen siitä, että hallituksen esityksessä esiin tuodut perustelut ja tulkinta samanarvoisen työn arvioinnista eivät tue palkka-avoimuusdirektiivin keskeisen periaatteen toteutumista ja vähentävät ehdotetun sääntelyn vaikuttavuutta.

Tasa-arvovaltuutetun riippumattomuus ja tehtävien luonne

Direktiivin täytäntöönpano vaikuttaa erityisesti tasa-arvovaltuutetun ja joiltain osin muiden viranomaisten, kuten Tilastokeskuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön toimintaan.

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain toteutumista. Valtuutetun tehtävät on säädetty laissa tasa-arvovaltuutetusta. Direktiivin täytäntöönpanoa varten tätä lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansallisesti toimeenpantaisiin direktiivin tasa-arvoelimiä ja valvontaelimiä koskevat säännökset. Luonnoksen mukaan tasa-arvovaltuutetulle esitetään osin kokonaan uusia tehtäviä, ja osin nykyisten tehtävien määrän voidaan odottaa kasvavan. Tane esittää huolensa sekä tasa-arvovaltuutetulle ehdotettujen uusien tehtävien luonteesta sekä valtuutetulle ehdotettujen lisäresurssien riittävydestä suhteessa uusiin ja lisääntyviin velvoitteisiin.

Direktiivin 29 artikla määrittelee valvontaelimen tehtävät direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten toimien seurannassa ja tukemisessa. Artiklan mukaan jäsenvaltio voi nimetä useita elimiä tietoisuuden lisäämiseksi ja tiedonkeruuta varten, kunhan yksi keskuselin vastaa 29 artiklan 3 kohdan b, c ja e alakohdan mukaisista seuranta- ja analysointitehtävistä.

Hallituksen esityksessä tasa-arvovaltuutettu toimisi direktiivin 29 artiklan mukaisena valvontaelimenä. Valvontatehtävien lisäksi valtuutetulle esitetään useita hallinnollisia ja toimeenpanevia tehtävien direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

Esityksessä esitetään myös, että Tilastokeskus tuottaa tasa-arvovaltuutetulle 1 momentin 8 kohdan hoitamiseksi tarvittavia asiantuntijapalveluita. Tasa-arvovaltuutettu toimisi kuitenkin 1 momentin 8 ja 9 kohdassa tarkoitettujen tietojen rekisterinpitäjänä.

Hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan periaatteiden mukaan valvonnan ja toimeenpanon tulisi olla mahdollisimman selkeästi eriytetty, jotta vältetään tilanne, jossa valvontaelin arvioi omaa toimintaansa. Mikäli valvova viranomainen saa toimeenpanevia tehtäviä, nämä roolit tulee eriyttää organisaation sisällä, päätöksenteon on säilyttävä riippumattomana, ja valvontaviranomaisen ei tule joutua arvioimaan omia toimeenpanopäätöksiään.

Täne kysyykin, millä tavalla valvojan ja toimeenpanevan toimivallan jako on huomioitu hallituksen esityksen valmistelussa tasa-arvovaltuutetun osalta. Lisäksi Täne kysyy, soveltuisivatko tiedonkeruutehtävät kokonaisuudessaan paremmin tilastoviranomaiselle tai muulle vastaavalle taholle valvonnasta vastaavan viranomaisen sijaan.

Tasa-arvovaltuutettu on itse asiaa koskevassa lausunnossaan todennut, että riippumattomana lainvalvontaviranomaisena valtuutettu ei ole valmis ottamaan vastaan joitakin sille esitettyjä tehtäviä.

On tärkeä huomioida, että Suomi on samanaikaisesti panemassa täytäntöön EU:n tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimiiä koskevien direktiivejä, joiden tarkoituksena on vahvistaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä vaikuttavuutta ja riippumattomuutta syrjinnän torjunnassa ja yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit

Palkka-avoimuusdirektiivin 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä tasa-arvoelimiilleen riittävät resurssit, jotta ne voivat tuloksellisesti hoitaa samaa palkkaa koskevan oikeuden noudattamiseen liittyvät tehtävänsä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa tasa-arvovaltuutetulle palkka-avoimuusdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon aiheuttamista muutoksista aiheutuvan resurssitarpeen arvioidaan 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.

Ruotsissa vastaavan valvontaviranomaisen (Diskrimineringsombudsmannen) palkka-avoimuusdirektiiviin liittyvien uusien tehtävien hoitamiseen on esitetty noin 2,2 miljoonan euron pysyvää lisäystä vuodesta 2026 alkaen sekä vuodelle 2027 reilun 800 000 euron kertalisäystä.

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin todetaan, Ruotsia voi pitää kulttuuriltaan, työmarkkinoiden toiminnaltaan ja tasa-arvolainsäädännöltään samankaltaisena maana kuin Suomea. Tästä huolimatta ero siihen, mitä Ruotsissa on arvioitu palkka-avoimuusdirektiivin edellyttämien tehtävien asianmukaisen hoitamisen vaativan verrattuna Suomeen, on merkittävä. Tämä silloinkin, kun huomioidaan työmarkkinoiden kokoero maiden välillä. Tane esittääkin vakavan huolensa tasa-arvovaltuutetun resurssien riittävyydestä ja valtuutetun toimintaedellytysten turvaamisesta sekä tämän myötä kansalaisten oikeussuojan toteutumisesta.

Huolta herättää myös se, että samanaikaisesti valmistaudutaan useiden EU:sta tulevien velvoitteiden täytäntöönpanoon ja kansallisiin lainmuutoksiin. Hallituksen esitys tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimiä koskevista direktiiveistä (EU) 2024/1499 ja (EU) 2024/1500) on parhaillaan lausunnoilla ja tekoälyasetusta valvovien kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia koskevat lait tulivat voimaan 1.1.2026. Myös lausunnoilla olevalla raskaus- ja perhevapaasyrjintään liittyvällä hallituksen esityksellä voidaan olettaa olevan vaikutuksia tasa-arvovaltuutettuun. Uusien EU-velvoitteiden ja kansallisten lainsäädäntömuutosten seurauksena tasa-arvovaltuutetun vastuulla olevat tehtävät lisääntyvät ja laajenevat entisestään. On myös tärkeää ottaa huomioon lähtötilanne: tasa-arvovaltuutetun yhteydenottojen määrä on kasvanut koronavuodesta 2020 lähtien lähes 60 prosentilla, mikä on lisännyt valtuutetun perusvalvontatyötä ja syrjintäepäilyjen selvittämistä.

Sukupuolineutraalit tehtävänimikkeet

Palkka-avoimuusdirektiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan työnantajien on varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja ja että työhönottoprosessit hoidetaan syrjimättömällä tavalla. Tane kannattaa direktiivin edellyttämää tasa-arvolain 6 §:ään esitettyä muutosta, mutta huomauttaa, että sukupuolineutraalien tehtävänimikkeiden käyttöönottoa ei tulisi rajoittaa vain työpaikkailmoituksiin.

Tane on pitkään edistänyt sukupuolitietoista ja neutraalia kielenkäyttöä työelämässä, mukaan lukien sukupuolittuneiden ammattinimikkeiden muuttamista. Sukupuolineutraalit ammattinimikkeet edesauttavat osaltaan voimakkaasti sukupuolen mukaan eriytyneiden koulutus- ja ammattialojen purkamista ja voivat lisätä kiinnostusta alaa kohtaan, joka ei ole omalle sukupuolelle tyypillinen.

Tane peräänkuuluttaa kunnianhimoista tasa-arvopolitiikkaa

Tane moittii hallitusta sen suhtautumisesta työelämän tasa-arvon edistämiseen palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon osalta, etenkin hallitusohjelmaan kirjatun minisäännösvaatimuksen vuoksi.

Tällainen ennakkovaatimus on erityisen ongelmallinen huomioiden, että naisten ja miesten välinen palkkaero on Suomessa EU:n keskimäärää suurempi, kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin todetaan. Sukupuolten välinen keskimääräinen palkkaero oli EU:ssa 12 prosenttia vuonna 2023, kun se Suomessa on keskimäärin 16 prosenttia miesten hyväksi koko työmarkkinoilla.

Hallituksen tulisi lähtökohtaisesti suhtautua direktiivin täytäntöönpanoon kunnianhimoisemmin eikä lukkiutua minimisäännösten mukaiseen täytäntöönpanoon ennen kuin täytäntöönpano on edes aloitettu ja nykytila kartoitettu perusteellisesti. Täytäntöönpanoa olisi minivaatimusten sijaan tullut edistää pyrkien mahdollisimman vaikuttavaan lopputulokseen sukupuolten tasa-arvon kannalta.

Tane kiinnittää myös huomiota direktiivin täytäntöönpanon aikatauluun. Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon on oltava valmis viimeistään 7.6.2026. Tähän nähden hallituksen esityksen luonnos on avattu lausunnoille myöhään, minkä vuoksi lausuntokierrokselle onkin varattu aikaa vain seitsemän viikkoa. Tane pitää kuitenkin tärkeänä, että lausuntokierroksella esiin nousevat mahdolliset puutteet huomioidaan ja mahdollisille korjauksille varataan riittävä aika.

Riski Taina
Sosiaali- ja terveysministeriö - Tasa-arvoasiain neuvottelukunta