johtaja Tanja Auvinen
erityisasiantuntija Terhi Heinilä

HE 129/2026 vp; sosiaali- ja terveysministeriön kirjallinen lisälausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kokoukseensa 6.10.2026 sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista lisälausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 129/2026 vp. Lisälausuntopyynnön teemana on selvittää ehdotetun 3 a §:n sisällön suhdetta EU:n palkka-avoimuusdirektiiviin 2023/970. Lisäksi lausunnossa pyydetään tekemään selkoa esityksen suhteesta Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

1. Ehdotetun 3 a §:n sisällön suhde direktiiviin 2023/970

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki, 3 a §: Työn samanarvoisuuden tunnistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että eräs esityksen keskeisimpiä ehdotuksia on tasa-arvolakiin lisättäväksi ehdotettu uusi 3 a §, jossa säädettäisiin samanarvoisen työn tunnistamisesta. Tasa-arvolakiin esitetyn uuden 3 a §:n tarkoituksena olisi tuoda kansallisen lain tasolle EU-tuomioistuimen ratkaisuihin perustuvat kriteerit, joiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa. Pykälässä säädettäisiin, että tällaisia kriteereitä (tekijöitä) ovat osaaminen, kuormitus, vastuu ja työolot sekä muut työn vaativuutta vastaavalla tavalla kuvaavat tekijät. Kriteerien tulee olla objektiivisia ja sukupuolineutraaleita.

Direktiivin 4 artiklan 4 kohta ei ole suljettu luettelo. Työn vaativuutta voidaan arvioida myös muiden kuin artiklassa nimenomaisesti mainittujen tekijöiden perusteella, jos ne ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä. Työnantajan harkinnan perusteella kriteerien painoarvo voi vaihdella (direktiivin johdanto-osan 26. perustelukappale). On mahdollista, että jollakin kriteerillä ei ole lainkaan painoarvoa kyseisessä työssä. Edellä mainitut seikat puoltavat tulkintaa siitä, että työn vaativuuden arvioinnissa voidaan käyttää direktiivissä nimenomaisesti mainittujen sijasta tai lisäksi myös muita työn vaativuutta kuvaavia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä. Tavoitteena on, että työn vaativuutta arvioitaisiin sukupuolineutraalein kriteerein, jotka ovat läpinäkyviä myös työntekijöille. Arvioinnissa on jäljempänä selostettavalla tavalla annettava merkitystä myös työmarkkinaosapuolten sopimusautonomialle.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että 3 a §:ää on valmisteltu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että 3 a §:ään tehty sekä-sanan muutos tai-sanan tilalle perustuu oikeusministeriön laintarkastuksen esittämään täsmennystarpeeseen. Tämä muotoilu (sekä) on palkka-avoimuusdirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukainen. Tämä muotoilu on myös yhteneväinen esityksen säännöskohtaisen perustelutekstin kanssa. Kun arvioidaan lain 3 a §:n sanamuotoa ja sen perusteluita kokonaisuutena, ”sekä”-sanan käyttäminen ehdotettavan 3 a §:n luettelossa ei itsessään merkitse, että työn vaativuuden arvioinnissa olisi käytettävä pelkästään kyseissä lainkohdassa nimenomaisesti lueteltuja kriteerejä (osaaminen, kuormitus, vastuu ja työolot). On kuitenkin mahdollista, että ”sekä”-sanan käyttö jättäisi pykälään tulkinnanvaraisuutta siltä osin,

voidaanko arvioinnissa käyttää mainittujen kriteerien sijasta myös muita kriteerejä. SEUT 288 artikla huomioiden direktiivin täytäntöönpano ei sinänsä edellytä sisällyttämään direktiivissä käytettyjä sanamuotoja sellaisinaan osaksi kansallista lakia. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdasta poikkeavan sanamuodon (tai-sana) käyttämiseen voi tästä huolimatta liittyä riski siitä, että komissio kiinnittää huomiota täytäntöönpanon riittävyyteen. Tällöin kysymys direktiivin oikeasta tulkinnasta ratkaistaisiin myöhemmässä rikkomusmenettelyssä ja sitä seuraavassa EUT:n käsittelyssä. **Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että se tukee oikeusministeriön laintarkastuksen esittämää muutosta 3 a §:n kriteerilistauksen sanamuodoksi (sekä).**

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että esityksessä ehdotettavasta työn samanarvoisuuden tunnistamista koskevan tasa-arvolain 3 a §:n samanarvoisen työn tunnistaminen voisi perustua työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvaan työn vaativuuden arviointiin tai muuhun menetelmään, jonka avulla voidaan ryhmitellä työn vaativuuden suhteen vertailukelpoisessa asemassa olevat työntekijät osaamista, kuormitusta, vastuuta ja työoloja kuvaavien tekijöiden sekä muiden kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisten, objektiivisten ja sukupuolineutraalien tekijöiden avulla. Samanarvoisen työn tunnistaminen voisi ehdotetun pykälän perusteluiden mukaan perustua työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvaan työn vaativuuden arviointiin, kaupalliseen järjestelmään tai työnantajan itse kehittämään menetelmään.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että tasa-arvolain 3 a § toteuttaa direktiivin tavoitetta samanarvoisesta työstä ottaen huomioon direktiivin 4 artiklan vaatimukset ja työmarkkinajärjestöjen roolin palkkausjärjestelmien kehittämisessä. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että edellytyksenä on, että menetelmän avulla voidaan ryhmitellä työn vaativuuden suhteen vertailukelpoisessa asemassa olevat työntekijät osaamista, kuormitusta, vastuuta ja työoloja kuvaavien tekijöiden sekä muiden kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisten, objektiivisten ja sukupuolineutraalien tekijöiden avulla. Työnantajan on ryhmiteltävä samanarvoista työtä tekevät työntekijät ehdotettavan lain 6 d, 6 e ja 6 g §:stä johtuvia raportointi-, arviointi- ja tiedonantovelvoitteitansa täyttäessään. Kyse olisi kokonaisarvioinnista, jossa kriteerien painoarvo voisi työn luonteesta riippuen vaihdella. Arvioinnin tulee kohdistua työn vaativuuteen, ei yksittäisen työntekijän henkilökohtaiseen suoriutumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että vaativuudeltaan samanarvoisen työn tunnistamiseksi työnantaja voisi ottaa käyttöön myös menetelmän, jonka Suomi on direktiivin 4 artiklan 2 kohdan perusteella kehittänyt työnantajien saataville ja että sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut 3.9.2026 Työn vaativuuden arviointimallin organisaatioiden arviointityön tueksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että työnantajaa sitovassa työ- tai virkaehtosopimuksessa työn vaativuuden arviointi on voitu kytkeä osaksi palkkausjärjestelmää. Suomalaisessa järjestelmässä työnantaja voi olla lain nojalla sidottu noudattamaan useita eri työehtosopimuksia, jotka voivat koskea esimerkiksi eri henkilöstöryhmiä (työntekijöitä, toimihenkilöitä, ylempiä toimihenkilöitä) tai eri toimialoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että direktiivi on tulkinnanvarainen sen suhteen, onko eri työehtosopimusten piiriin kuuluvia töitä verrattava toisiinsa aina samalla 4 artiklan mukaisella kriteeristöllä, vaikka kussakin työehtosopimuksessa olisi omanlaisensa, alakohtaisista lähtökohdista ja työn luonteesta riippuva sukupuolineutraali järjestelmä vaativuuden arvioimiseksi. Jos direktiivi edellyttäisi vertailua aina täysin yhtäläisin kriteerein ja painoarvoin, valtakunnallisiin työehtosopimuksiin perustuvat ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden pohjalta muodostetut sukupuolineutraalit vaativuusluokittelut voisivat käydä merkityksettömiksi. Tämä tulkinta olisi huonosti yhteensovitettavissa direktiiviin sisältyvien artiklojen kanssa, jotka turvaavat työmarkkinaosapuolten autonomiaa (mm. artikla 30 ja johdanto-osan 45. perustelukappale). Tulkinta olisi jännitteinen myös eräiden muiden, jäljempänä selostettavien Suomea sitovien ja työmarkkinaosapuolten autonomiaa turvaavien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

johtaja Tanja Auvinen
erityisasiantuntija Terhi Heinilä

Direktiivi ei millään tavoin vaikuta oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia. Työehtosopimuksissa työn vaativuuden arvioinnin kriteeristöt on tyypillisesti kytketty suoraan osaksi työehtosopimuksen palkkausjärjestelmää. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että työn vaativuutta kuvaavat kriteeristöt muodostavat palkkauksen perusteet, joista neuvotteleminen kuuluu työmarkkinaosapuolten autonomiaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että näistä syistä direktiivin on arvioitu sallivan työntekijäryhmien muodostamisen työehtosopimuskohtaisesti, jos työehtosopimukset koskevat vaativuudeltaan erilaista työtä ja niihin sisältyy ehdotettavassa pykälässä tarkoitetut sukupuolineutraalit työn vaativuuden luokittelujärjestelmät. Jos työntekijät eivät siis ole työnantajaa sitovista työehtosopimuksista johtuen samanlaisen vaativuuden arvioinnin järjestelmän piirissä, työnantaja voisi arvioida työn vaativuutta niiden työntekijöiden kesken, joihin sovelletaan samaa työehtosopimusta.

2. Esityksen suhde Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että hallituksen esitys HE 129/2026 vp edistää Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista erityisesti sukupuolten välisen tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja samapalkkaisuuden osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että esitys osaltaan toteuttaa ja vahvistaa palkkatasa-arvon toteuttamiseksi useita Suomea jo ennestään sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden suosituksia ja huomioita, erityisesti ILO:n samapalkkasopimusta (ILO 100), TSS-sopimuksen 7 artiklaa, CEDAW-sopimuksen 11 artiklaa sekä Euroopan neuvoston Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 4 ja 20 artiklaa. Samapalkkaisuuden periaate on jo pitkään sisältynyt Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpano tuo käyttöön uusia välineitä, joiden avulla velvoitteen toteutumista voidaan seurata ja valvoa aiempaa tehokkaammin.

Esityksellä on liittymäkohtia erityisesti seuraaviin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin:

- YK:n naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW), jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin varmistaakseen naisten ja miesten yhdenvertaiset työehdot sekä oikeuden samaan palkkaan samanarvoisesta työstä.
- Kansainvälisen työjärjestön (ILO) samapalkkaisuutta koskeva yleissopimus nro 100, jossa edellytetään miehille ja naisille samapalkkaisuuden toteuttamista samanarvoisesta työstä.
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (TSS-sopimus), jonka mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaisiin työehtoihin ja muun muassa samanarvoisesta työstä maksettavaan yhdenvertaiseen palkkaan.
- Euroopan sosiaalinen peruskirja, jossa tunnustetaan nais- ja miespuolisten työntekijöiden oikeus samapalkkaisuuteen samanarvoisesta työstä.

- Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkieltoa koskevat määräykset yhdessä omaisuuden suojaa ja työelämän yhdenvertaisuutta koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että kansainväliset valvontaelimet, kuten CEDAW-komitea, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ja ILO:n valvontaelimet, ovat toistuvasti korostaneet palkka-avoimuuden, palkkaerojen seurannan sekä tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitystä samapalkkaisuuden toteutumisessa. Esityksen keskeiset keinot, kuten palkka-avoimuuden lisääminen, työnhakijoiden tiedonsaantioikeuksien vahvistaminen, työntekijöiden oikeus palkkatietoihin sekä työnantajien raportointivelvoitteet, tukevat näiden kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. Seuraavassa on yksityiskohtaisemmin hallituksen esityksen kuvauksista, jotka liittyvät Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksiin.

Esityksen luku 3.3: Kansainväliset sopimukset ja EU:n perussopimukset

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimus n:o 100 koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (SopS 9/1963, ILO:n samapalkkasopimus). Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee voimassa olevan palkkojenmääräämismenetelmän mukaisella tavalla edistää ja, siinä määrin kuin tämä menetelmä sallii, turvata samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen soveltaminen kaikkiin työntekijöihin. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tätä periaatetta voidaan soveltaa: a) kansallisella lainsäädännöllä; b) lainsäädännössä määrätyllä tai tunnustetulla palkanmääräämisjärjestelmällä; c) työnantajien ja työntekijöiden välisillä työehtosopimuksilla; tai d) yhdistämällä a-c kohdissa mainittuja soveltamistapoja.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 3 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan miehille ja naisille yhtäläisen oikeuden kaikkien yleissopimuksessa mainittujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien nauttimiseen. Sopimuksen 7 artiklassa ”sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, joiden erityisesti tulee taata: a) palkkaus, joka suo kaikille työntekijöille vähintään: i) kohtuullisen palkan ja saman palkkauksen samanarvoisesta työstä ilman minkäänlaista rajoitusta; erityisesti naisille taataan sellaiset työolot, jotka eivät ole huonompia kuin ne, joita miehet nauttivat ja joihin kuuluu sama palkka samasta työstä”. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Sopimuksen 3 artiklassa sitoudutaan takaamaan jokaiselle miehelle ja naiselle yhtäläinen oikeus päästä osalliseksi kaikista yleissopimuksessa mainituista kansalais- ja poliittisista oikeuksista. Sopimuksen 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suo jaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu muun muassa sukupuoleen perustuvaa syrjintää vastaan.

johtaja Tanja Auvinen
erityisasiantuntija Terhi Heinilä

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67-68/1986, CEDAW) 11 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä varmistaakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat erityisesti muun muassa d) alakohdassa tarkoitettu oikeus samaan palkkaan siihen liittyvine etuuksineen, samaan kohteluun samanarvoisessa työssä ja samaan kohteluun työn laatua arvioitaessa. CEDAW-komitean samapalkkaisuutta 21 koskeva yleissuositus no 13 (1989) kehottaa sopimusvaltioita ratifioimaan ILO:n samapalkkasopimuksen ja tehostamaan samapalkkaperiaatteen täytäntöönpanoa.

Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 4 artikla koskee oikeutta kohtuulliseen palkkaan. Sen 3 kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä. Sopimuksen 20 artikla koskee oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun työhön ja ammattiin liittyvissä kysymyksissä ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan kyseisen oikeuden ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen oikeuden soveltamisen ja edistääkseen sitä muun muassa työehdoissa ja työoloissa, palkkaus mukaan lukien.

(Euroopan unionin) **Perusoikeuskirjan 8 artiklassa** taataan jokaiselle oikeus henkilötietojen suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen, muun muassa sukupuoleen perustuva syrjintä. Perusoikeuskirjan 23 artiklassa määrätään, että naisten ja miesten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla, työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

SEUT 157 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan ”palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että: a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan; b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä”.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa kohdassa 4.2.3 arvioidaan esitykseen sisältyvien säännösten vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.

Esityksen luku 4.2.3.2: Vaikutukset ihmisoikeuksiin

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä vastattaisiin osaltaan ILO:n samapalkkasopimuksen, CEDAW-sopimuksen ja TSS-sopimuksen valvontaelinten sekä Euroopan neuvoston 57 ministerikomitean esittämiin suosituksiin ja huomioihin, jotka koskevat palkkatasa-arvon toteuttamista Suomessa.

ILO:n asiantuntijakomitea kiinnitti vuonna 2016 ja 2022 ILO:n samapalkkasopimusta koskevissa suosituksissaan huomiota tarpeeseen selventää samanarvoisen työn käsitettä ja soveltamista. **Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä erityisesti tasa-arvolain 3 §:ään sisällytettävän työntekijäryhmän määritelmän sekä työn samanarvoisuuden tunnistamista koskevan tasa-arvolain 3 a §:n avulla olisi mahdollista edistää suosituksissa esitetyn tarpeen toteutumista.** Ehdotetun 3 §:ään sisältyvän määritelmän mukaan työntekijäryhmällä tarkoitettaisiin tasa-arvolaissa samaa tai samanarvoista työtä tekeviä työntekijöitä, jotka työntekijöiden työnantaja on ryhmitellyt muutoin kuin sattumanvaraisesti 3 a §:ssä tarkoitettujen syrjimättömien, objektiivisten ja sukupuolineutraalien kriteerien perusteella ja tapauskohtaisesti yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Ehdotetun 3 a §:n mukaan työnantajan olisi käytettävä samanarvoisen työn tunnistamiseksi työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvaa tai muuta menetelmää, jonka avulla voidaan ryhmitellä työn vaativuuden suhteen vertailukelpoisessa asemassa olevat työntekijät kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisten, objektiivisten ja sukupuolineutraalien tekijöiden avulla. Pykälän mukaan tällaisia tekijöitä olisivat osaaminen, kuormitus, vastuu ja työolot tai muut työn vaativuutta vastaavalla tavalla kuvaavat tekijät. Sosiaali- ja terveysministeriössä on myös vireillä kolmikantainen työ, jonka tuloksena laadittaisiin palkka-avoimuusdirektiivin 4 artiklan 2 kohtaan perustuva analyyttisiä välineitä tai menetelmiä koskeva malli työn arvon arvioinnin ja vertailun tukemiseksi. Tämän työn taustaksi ministeriö teetti asiantuntijaselvityksen.

CEDAW-komitea viittasi seitsemättä määräaikaisraporttia koskevissa johtopäätöksissään (CEDAW/C/FIN/CO/7, 28.2.2014, kohta 27) ILO:n samapalkkasopimuksen velvoitteisiin ja suositteli välittömiä toimia palkkaeron kaventamiseksi 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. CEDAW-komitea suositteli johtopäätöksissään (CEDAW/C/FIN/CO/8, 1.11.2022, kohta 32 b) varmistamaan palkka-avoimuuden ja sen, että sekä julkiset että yksityiset työnantajat noudattavat samapalkkaisuuden periaatetta samanarvoisesta työstä. Komitea suositteli myös tarkastelemaan säännöllisesti palkkoja aloilla, joille naiset ovat keskittyneet, ja toteuttamaan toimenpiteitä sukupuolten palkkaeron kuromiseksi umpeen muun muassa sukupuolineutraalien analyyttisten työtehtävien luokittelu- ja arviointimenetelmien sekä säännöllisten palkkakartoitusten avulla.

Palkka-avoimuusdirektiivin tehokas täytäntöönpano edistäisi CEDAW-komitean suositusten toteuttamista. Palkka-avoimuusdirektiivi koskee sekä julkisia että yksityisiä työnantajia ja velvoittaa kansallisesti säätämään monista uusista läpinäkyvyyttä lisäävistä velvoitteista sekä tehostamaan niiden sanktiointia. Direktiivin keskeinen tavoite on vahvistaa palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia, joiden nojalla työntekijät voisivat vaatia samapalkkaisuuden noudattamista. Direktiivillä pyritään myös parantamaan palkkauksen läpinäkyvyyttä organisaatioissa helpottamalla samapalkkaisuuteen liittyvien keskeisten käsitteiden kuten samanarvoisen työn soveltamista. Näin pyritään tunnistamaan palkkakäytäntöihin mahdollisesti sisältyvää sukupuolten eriarvoista kohtelua sekä lisäämään keskustelua sukupuolten välisten rakenteellisten palkkaerojen syistä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä kolmikantainen työ, jonka tuloksena laadittaisiin direktiivin 4 artiklan 2 kohtaan perustuva analyyttisiä välineitä tai menetelmiä koskeva malli työn arvon arvioinnin ja vertailun tukemiseksi. Nykyisen palkkakartoituksen lisäksi myös ehdotukseen sisältyvien palkkaerojen ilmoittamista ja

yhteistä palkka-arviointia koskevan sääntelyn avulla edistettäisiin sukupuoleen perustuvien perusteettomien palkkaerojen tunnistamista.

TSS-sopimusta valvova komitea kiinnitti Suomen seitsemättä määräaikaisraporttia koskevassa suosituksessaan huomiota sukupuolten palkkaeron hitaaseen kaventumiseen ja esitti yhtenä keinona palkka-avoimuutta koskevaa sääntelyä (E/C.12/FIN/CO/7, 5.3.2021). Sukupuolten palkkaeroa koskevassa kohdassa 20 komitea esitti huolensa siitä, että sukupuolten palkkaero kaventuu hitaasti. Kohdassa 21 komitea suositteli, että sopimusvaltio a) ottaa käyttöön institutionaalisen mekanismin samapalkkaisuuden edistämistä ja sen edistymisen seuraamista varten sekä b) säätää lainsäädäntöä palkkauksen avoimuudesta helpottaakseen epätasa-arvoisen palkkauksen kyseenalaistamista. Kohdassa 22 komitea kehotti sopimusvaltiota perehtymään oikeutta oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin koskevan yleiskommentin nro 23 (2016) 11–17 kappaleisiin, jotka keskittyvät erityisesti palkkaukseen ja samanarvoisesta työstä maksettavaan samaan palkkaan. Siinä samanarvoisen työn periaate (13–15 §) kattaa sekä suoran että välillisen suku puoleen perustuvan palkkasyrjinnän kieltämisen ja komitea korostaa, että miesten ja naisten palkkaerojen kaventaminen on välitön velvoite, ei progressiivisesti toteutettava oikeus. Työn vaativuuden arvioinnista (16 §) todetaan, että samanarvoisuuden määrittämisessä on käytettävä objektiivisia arviointikriteerejä, jotka huomioivat työn vaatimukset (koulutus, kokemus, vastuu, fyysinen/henkinen kuormitus) eikä vain nimikkeitä. TSS-komitea ilmaisi myös Suomen kuudetta määräaikaisraporttia koskevissa huomioissaan vuonna 2014 (E/C.12/FIN/CO/6) huolensa samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanon haasteiden ja erityisesti kattavan strategian puuttumisen vuoksi sekä suositteli Suomea kaksinkertaistamaan periaatteen täytäntöönpanoa koskevat toimet.

TSS-sopimusta valvovan komitean kohdassa 21 a) esittämään suositukseen voitaisiin osaltaan vaikuttaa muun muassa palkka-avoimuusdirektiivin 9 ja 29 artiklaan perustuvan, tasa-arvolain 6 d §:ään ehdotetun valvontamekanismin avulla, jonka mukaan 6 d §:ssä mainitut sukupuolten palkkaeroja koskevat tiedot toimitettaisiin tulorekisterin ja Tilastokeskuksen välityksellä valvovalle viranomaiselle eli tasa-arvovaltuutetulle. Työnantajan olisi ennen tietojen toimittamista varmistettava työntekijäryhmiä koskevien tietojen oikeellisuus henkilöstön edustajia kuultuaan. Myös tiedon välittämistä työpaikalla tehostettaisiin. Komitean 21 b) kohdassa esittämään suositukseen vaikutettaisiin merkittävästi palkka-avoimuusdirektiivin tehokkaalla täytäntöönpanolla. Palkka-avoimuusdirektiivi sisältää monia samapalkkaisuutta vahvistavia velvoitteita sekä tehostaa niiden sanktiointia. Kohdassa 22 esitettyyn kehotukseen vaikuttaisivat erityisesti ehdotettu tasa-arvolain 3 §:ään sisältyvä työntekijäryhmän määritelmä ja samanarvoisen työn tunnistamista koskeva 3 a §:n sääntely, joka sisältäisi kriteerit samanarvoisen työn tunnistamiseksi (katso myös ILO:n samapalkkasopimusta koskeva vastaus edellä).

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräysten puutteellisesta täytäntöönpanosta voidaan tehdä järjestökantelu Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Komitea antoi 29.6.2020 Suomelle langettavan päätöksen asiassa, jossa University Women of Europe kanteli komitealle Suomen ja 14 muun sopimusvaltion toiminnasta viitaten siihen, että samapalkkaisuusperiaate ei toteudu Suomessa (Complaint No 129/2016). Päätöksessään sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet eivät ole olleet Suomessa riittävän tehokkaita, kun mittarina käytetään koko työmarkkinoiden sukupuolten

palkkaeroa. Ministerikomitea suositteli 17.3.2021, että Suomi arvioi uudelleen toimenpiteet, joilla pyritään kaventamaan sukupuolten välistä palkkaeroa ja poistamaan se, sekä vahvistaa näitä toimenpiteitä ja harkitsee uusia toimenpiteitä, joiden avulla asiassa voidaan edistyä merkittävästi kohtuullisessa ajassa (CM/RecChS(2021) 6). Palkka-avoimuusdirektiivin tehokkaan täytäntöönpanon avulla olisi mahdollista edistää ministerikomitean esittämiä tavoitteita.

Esityksen luku 4.2.3.3 Kansallisen sääntelyliikkumavaran vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen

Palkka-avoimuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat työntekijöiden kannalta direktiivissä säädettyjä säännöksiä suotuisampia. Saman artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin täytäntöönpano ei ole missään tapauksessa peruste alentaa suojan tasoa direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Kansallista sääntelyä ohjaa lisäksi hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan hallitus edistää palkka-avoimuutta EU-direktiivin minimisäännösten mukaisesti.

Palkka-avoimuusdirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa työnantajat, joilla on alle 50 työntekijää, 1 kohdassa säädetystä palkkakehitystä koskevasta tiedonantovelvoitteesta. Direktiivin 9 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa estää työnantajia, joilla on alle 100 työntekijää, toimittamasta 1 kohdassa säädettyjä tietoja vapaaehtoisesti. Jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädäntönsä nojalla vaatia työnantajia, joilla on alle 100 työn tekijää, toimittamaan tietoja palkoista.

Direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitetuilla seuraamuksilla taataan todellinen ehkäisevä vaikutus samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamiseen ja velvoitteiden rikkomiseen. Näihin seuraamuksiin on sisällyttävä sakot, joiden määräämisen on perustuttava kansalliseen lainsäädäntöön. Palkka-avoimuusdirektiivin edellä mainittuihin artikloihin sisältyy kansallista sääntelyliikkumavaraa, jota koskevan sääntelyn avulla voitaisiin mainituin osin edistää tehokkaammin myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Palkka-avoimuusdirektiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan 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. Työntekijöiden edustajien tai tasa-arvoelimen on neuvottava työntekijöitä tämän direktiivin nojalla mahdollisesti nostettavan kanteen yhteydessä paljastamatta samaa tai samanarvoista työtä tekevien yksittäisten työntekijöiden todellista palkkatasoa. Ehdotuksessa on käytetty direktiivin 12 artiklan 3 kohtaan perustuvaa kansallista sääntelyliikkumavaraa ja siten edistetty perustuslain yksityiselämää suojaa koskevan 10 §:n sekä perusoikeuskirjan 8 artiklaan sisältyvän henkilötietojen suojan toteutumista tilanteissa, jotka voisivat johtaa yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen.

johtaja Tanja Auvinen
erityisasiantuntija Terhi Heinilä

Esityksen luku 11.2: Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyvällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole saman laisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaati maan sääntelyyn. Oikeuskirjallisuuden mukaan yhdenvertaisuussäännös toteuttaa lisäksi osaltaan perustuslain 1 §:n 2 momentin yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella.

Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää yleisen, sääntelyvarauksen muotoon kirjoitetun velvollisuuden edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tasa-arvon edistämisellä työelämässä viitataan tasa-arvoiseen kohteluun sekä työssä että työhön otettaessa. Asian erityisen merkityksen vuoksi lainkohdassa on erillinen maininta tasa-arvon edistämisestä palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä (HE 309/1993 vp, s. 45; PeVM 25/1994 vp, s. 7; PeVL 40/2016 vp; PeVL4/2016 vp; PeVL 31/2014 vp). Lainkohdassa korostetaan naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta, joka perustuu myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen (PeVL 38/2006 vp). Lain kohdassa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi (HE 309/1993 vp, s. 46). Tasa-arvolaki on tärkeä yksittäinen tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös (PeVL 40/2004 vp, s. 2). Perustuslain 6 §:n 4 momentti täydentää perustuslain 22 §:ssä säädettyä velvoitetta.

Kaikkien esityksessä ehdotettujen säännösten pääasiallisena tavoitteena on palkkojen ja palkkauksen läpinäkyvyyttä, samanarvoisen työn tunnistamista sekä oikeusturvaa vahvistamalla estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää sukupuolten palkkatasa-arvon toteutumista. Esityksessä palkkojen ja palkkauksen läpinäkyvyyttä lisäävien ehdotusten avulla pyritään luomaan työntekijöille parempia edellytyksiä palkkauksen arvioimiseen ja mahdollisen palkka syrjinnän havaitsemiseen ja korjaamiseen sekä siten myös vahvistamaan mahdollisuuksia oikeussuojakeinojen käyttöön. Tällaisia ehdotuksia ovat tasa-arvolakia koskevassa ehdotuksessa erityisesti 6 §:n 3 momentissa ehdotettu työnantajan velvollisuus vahvistaa työntekijöiden palkkatietämystä antamalla tietoa palkan, palkkatasojen ja palkkakehityksen määrittämisen kriteereistä, 6 d §:n palkkaerotietojen

ilmoittamista koskeva sääntely, 6 e §:n yhteistä palkka-arviointia koskeva sääntely, 6 f §:n palkkauksen läpinäkyvyyttä ennen työhönottoa koskeva sääntely sekä 6 g §:n sääntely työntekijän oikeudesta saada tietoa samaa ja samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien keskipalkkatasoista.

Samaan ja samanarvoiseen työhön liittyvillä tasa-arvolain muutosehdotuksilla, joita ovat erityisesti työntekijäryhmän määritelmä 3 §:ssä, samanarvoisen työn tunnistamista koskeva sääntely 3 a §:ssä sekä samanarvoista työtä koskeva sääntely 6 d §:ssä (palkkaerotietojen ilmoittaminen) ja 6 e §:ssä (yhteinen palkka-arviointi), pyritään ennalta estämään palkkasyrjintää työpaikoilla tunnistamalla paremmin sukupuoleen perustuvia perusteettomia palkkaeroja. Palkkasyrjintää estettäisiin myös ehdotetussa tasa-arvolain 8 §:ssä laajentamalla palkkasyrjintäkiellon soveltamisalaa. Edellä mainittu sääntely vahvistaisi toteutuessaan myös palkkasyrjintää epäilevän oikeusturvaa. Katso oikeusturvaa koskeva kohta 11.5.

Ehdotetun sääntelyn avulla edistettäisiin perustuslain 6 §:n 1, 2 ja 4 momentissa säädettyjen oikeuksien toteutumista.

Esityksen luku 11.6: Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaan saaminen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Tältä osin säännös vastaa ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa. Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin (HE 309/1993, s. 75).

Perustuslain 22 § edellyttää aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien turvaamiseksi. Palkka-avoimuusdirektiivin tehokas täytäntöönpano toteuttaisi perustuslain 22 §:ssä säädettyä velvoitetta, sillä sekä direktiivin että sen kansallisen voimaan saattamisen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on palkkatasa-arvon vahvistaminen. Mainittu lähtökohta sisältää sekä sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseen että sukupuolten palkkatasa-arvon edistämiseen liittyviä uusia velvoitteita, jotka julkisen vallan olisi kansallisesti saatettava voimaan. Ehdotukseen sisältyvällä sääntelyllä turvattaisiin erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, perustuslain 8 §:ssä säädettyä laillisuusperiaatetta, perustuslain 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän suojaa sekä perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa.

Palkka-avoimuusdirektiivin 28 artikla edellyttää jäsenvaltioita myöntämään tasa-arvoelimilleen riittävät resurssit, jotta ne voivat tuloksellisesti hoitaa samaa palkkaa koskevan oikeuden noudattamiseen liittyvät tehtävänsä.

Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttäisi julkiselta vallalta riittävien resurssien osoittamista. Resurssien olisi turvattava riittävät takeet sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseksi ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuuden varmistamiseksi. Esitys sisältää useita uusia tasa-arvolakiin sisällytettäviä palkkatasa-arvon edistämiseen liittyviä säännöksiä, jotka laajentaisivat tasa-arvovaltuutetun valvonnan alaa ja lisäisivät valtuutetun tehtäviä. Tasa-arvovaltuutettu olisi lisäksi palkka-avoimuusdirektiivin 29 artiklan edellyttämä valvonta elin, mistä myös aiheutuisi valtuutetulle uusia palkkatasa-arvoa koskevia seuranta- ja analysointitehtäviä. Palkkatasa-arvoon liittyvien uusien oikeuksien sekä tasa-arvovaltuutetun nykyisten tehtävien hoitamisen tosiasialliseksi turvaamiseksi olisi tärkeää varmistaa tasa-arvovaltuutetulle riittävät resurssit tehtävien hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain mukainen toimeksianto on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa. Valiokunta on pitänyt lisäksi tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma otetaan huomioon myös rakenteellisia säästöjä kehittämispäätöksiä tehtäessä. Valiokunta on korostanut erityisesti tarvetta tarkastella rakenteellisten säästö- ja kehittämispäätösten kokonaisvaikutuksia ja pitänyt tärkeänä, että päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä pyritään löytämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja (PeVL 52/2014 vp). Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä

Muita huomioita

Arvioitaessa esitystä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian kannalta on kiinnitettävä huomiota myös ILO:n yleissopimuksen nro 100 3 artiklaan, joka koskee työn arvon objektiiviseksi arvioimiseksi suoritettavia toimenpiteitä. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan arvostuksessa käytettävistä menetelmistä saavat päättää työehtosopimusosapuolet, jos palkkaperusteet määrätään työehtosopimuksissa. Palkkaeroja, jotka vastaavat, työntekijän sukupuolta huomioon ottamatta, tällaisen objektiivisen arvostuksen perusteella todettuja eroavaisuuksia suoritettavana olevassa työssä, ei ole 3 artiklan 3 kohdan mukaan pidettävä samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen vastaisina.

Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 6 artikla velvoittaa sopimuspuolet edistämään tarvittaessa työnantajien ja työntekijöiden sekä näiden järjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklassa tunnustetaan työnantajien ja työntekijöiden sekä näiden järjestöjen oikeus neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia yhteisön oikeuden sekä kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisesti.