

25.3.2025

Dnro TAS/191/2025

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tyvl@eduskunta.fi

Hallituksen esitys 14/2025 eduskunnalle laeiksi työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain ja työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi koskien hallitusten esitystä 14/2025 koskien työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain sekä työaikalain 2 ja 19 §:n muuttamisesta.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolakia ja erityisesti sen pakottavia syrjintäkieltoja, antaa tietoa tasa-arvolain syrjintäkieltojen tulkinnasta sekä seurata tasa-arvon edistymistä. Tasa-arvovaltuutettu keskittyy lausunnossaan velvollisuuteen edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä välillisen syrjinnän kieltoon. Sukupuolivaikutusten arviointi edellyttää huolellista lainvalmistelua.

Velvoite arvioida sukupuolivaikutukset

Perustuslain 6 § mukaisesti sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Tasa-arvolain 4 § velvoittaa viranomaisten kaikessa toiminnassaan edistävän sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Lainvalmistelussa tulisi huolehtia riittävästä sukupuolivaikutusten arvioinnista, jossa vertaillaan ja arvioidaan sukupuolen suhteen relevantein kriteerein nykytilannetta ja odotettavissa olevaa kehitystä, joka seuraa ehdotetusta toimintatavasta. Sukupuolivaikutusten arvioinnin avulla arvioidaan positiivisia, negatiivisia tai neutraaleja

vaikutuksia, joita jokin toimenpide aiheuttaa sukupuolten tasa-arvoon. Sukupuolivaikutusten arviointi on tarpeen sillä toimenpiteet välttämättä ole käytännössä sukupuolineutraaleja tai hyödytä sukupuolia yhdenvertaisesti. Lainvalmistelussa on otettava huomioon välittömät ja välilliset vaikutukset sekä lainsäädännössä olevat syrjinnän kiellot.

Välillisen sukupuolisyrjinnän kiello

Tasa-arvolaki kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän sukupuolen perusteella. Välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan eri asemaan asettamista sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella (tasa-arvolain 7 § 3 momentti). Kielto perustuu Euroopan unionin tasa-arvodirektiivin 54/2006/EY 2 artiklaan.

Oikeudellinen arvio sukupuolivaikutuksista tehdään kaksivaiheisesti. Jotta näennäisesti neutraali toimenpide olisi välillistä syrjintää, sen seurauksena on käytännössä oltava se, että yhtä sukupuolta olevat henkilöt asetetaan epäedulliseen asemaan toista sukupuolta oleviin henkilöihin verrattuna.

On osoitettava, että sukupuolineutraali menettely tai normi on tosiasiallisesti asettanut naiset epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella ja että säännöksellä on näin tosiasiallisia sukupuolivaikutuksia. Vertailua varten on määriteltävä tarkempi vertailupiiri eli esimerkiksi kaikki ne työntekijät ja työntekijäryhmät, joita verrataan toisiinsa. Lähtökohtana vertailuryhmien muodostumisen valinnassa on pidettävä normin soveltamispiiriin kuuluvia työntekijöitä. Tosiasiallisten sukupuolivaikutusten arviointiperusteena voidaan käyttää erilaisia tapoja. Tasa-arvolaissa ei ole asetettu erityisiä rajoituksia todistelulle.

Mikäli näennäisesti neutraalilla rajoituksella on tosiasiallisia sukupuolivaikutuksia, on tämä vastoin syrjinnän kielloa, paitsi jos kyseisellä menettelyllä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden.

Jos lakimuutoksella arvioidaan olevan tosiasiallisia sukupuolivaikutuksia, tulee lakia säädettäessä olla todellinen tarve käyttää syrjiväksi arvioitavaa keinoa tietyn tavoitteen saavuttamiseksi, ja keinon tulee soveltua tavoitteen saavuttamiseen. Sen tulee lisäksi olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi, sillä yhdenvertaisesta kohtelusta tehtävä poikkeus ei saa mennä pidemmälle kuin tavoitteen saavuttamiseksi on objektiivisesti välttämätöntä. Rajoitus tulee lisäksi olla perusteltavissa seikoilla, jotka eivät itsessään ole millään tavoin sukupuolen perusteella syrjiviä (erityisesti Euroopan yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-170/84 Bilka-Kaufhaus; C-173/13

Leone, 40 kohta; C 274/18, Schuch-Ghannadan, 49 kohta; Yhdistetyt asiat C-184/22 ja C-185/22) Kfh Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation, 71 kohta).

Hallituksen esityksen 14/2025 vaikutuksista

Välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan eri asemaan asettamista sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Hallituksen esityksessä HE 14/2025 ei mainita sukupuolta ollenkaan, eikä siinä ole käsitelty lainkaan mahdollisia sukupuolivaikutuksia. Tasa-arvovaltuutettu pitää kuitenkin tärkeänä esittää alla lyhyesti joitain huomioita koskien kyseisen käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen epäedullisia vaikutuksia yksilöihin, mahdollisesta sukupuolittuneesta kohdistumisesta sekä ehdotuksessa esitetyistä mahdollisista oikeuttamisperusteista.

Sääntelyn mahdollisesta kohdistumisesta

Sukupuolineutraalilla säännöksellä on oltava tosiasiallisia epäedullisia sukupuolivaikutuksia, jotta kyse olisi välillisen syrjinnän kiellosta. Tasa-arvolaissa ei ole asetettu rajoituksia todistelulle. Lähtökohtaisesti säännöksen tosiasialliset vaikutukset eri sukupuoliin voidaan todeta erityisesti tilastojen avulla.

Lähtökohtana vertailuryhmien muodostumisen valinnassa on pidettävä normin soveltamispiiriin kuuluvia työntekijöitä. Epäedullista asemaa arvioitaessa tutkitaan erityisesti niistä henkilöistä muodostuvan ryhmän tilanne, jotka rajoitus saattaa epäedulliseen asemaan.

Ehdotetun sääntelyn mukaisesti *työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen on työtaistelua toimeenpannessaan huolehdittava työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä siitä, ettei työtaistelu välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranna: 1) ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Hätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista; 2) elinkeinotoiminnan jatkamisen edellytysten kannalta olennaisten koneiden, laitteiden tai muun aineellisen omaisuuden välttämätöntä ylläpitoa, korjausta tai valvontaa; 3) ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista teollisuus-, voima-, vesi- tai jätteenkäsittelylaitoksissa, jätevedenpuhdistamoissa, maatalouden tuotantoyksiköissä tai vaarallisten aineiden kuljetuksissa taikka muiden ympäristövahinkojen torjumiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista; 4) eläinten hyvinvointia siten, että niille aiheutuisi kipua tai kärsimystä välttämättömän huolenpidon, kuljetusten tai eläinten asianmukaisen lopettamisen estymisen vuoksi; 5)*

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai laittoman maahantulon estämiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista; 6) valtion ylimmän päätöksenteon toimivuuden kannalta välttämättömien tehtävien hoitamista; 7) ihmisten hengen tai terveyden kannalta välttämättömän energian, lämmön, veden, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, elintarvikkeiden tai polttoaineiden saatavuuden varmistamiseksi tarpeellisten tuotanto-, jakelu- tai kuljetustehtävien taikka liikenteenohjauksen tehtävien hoitamista; 8) erittäin vakavien rikosten selvittämistä tai niiden estämistä; 9) tuomioistuinlaitoksen tai syyttäjälaitoksen kiireellisenä hoidettavaksi säädettyjen tehtävien hoitamista ja niihin liittyvää täytäntöönpanoa; 10) digitaalisen maksuliikenteen toimivuuden tai käteisen rahan saatavuuden turvaamiseksi välttämättömien ylläpito- tai huoltotehtävien tai arvokuljetusten hoitamista; 11) yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan tai 1–10 kohdassa tarkoitetun työn kannalta välttämättömien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuutta.

Esityksessä ehdotettava sääntely koskisi sen mukaan yleisesti sellaisia aloja, joiden työtehtävät ovat välttämättömiä perusoikeuksien tai yleisen edun turvaamiseksi. Esityksellä ei siten asetettaisi niin sanottuja kriittisiä toimialoja työtaisteluoikeuden rajoitusten suhteen keskenään erilaiseen asemaan.

Tasa-arvovaltuutettu tuo esiin, että kyseistä työtaisteluoikeuden rajoitusta ehdotetaan erityyppisiin tilanteisiin ja aloille. Määrällisesti työntekijämäärältään suurin näistä on 1) ryhmän mukainen ihmisten hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämättömien terveydenhuollon, sosiaalihuollon, pelastustoimen, meripelastustoimen, poliisin, Hätäkeskuslaitoksen, potilasturvallisuuden tukitoimintojen tai suljettujen laitosten tehtävien hoitamista koskeva joukko. Lisäksi vaikka ehdotus koskee erityyppisiä sektoreita, on ehdotusta monesti vähintään julkisuudessa perusteltu nimenomaan tarpeella turvata terveyden- ja sosiaalihuollon toiminta.

On huomattava, että kuntien ja hyvinvointialueiden palveluksessa on yhteensä 410 tuhatta naista ja 108 tuhatta miestä. (Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tyti/stat-fin_tyti_pxt_12bt.px/. Yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstöstä yli 80 prosenttia on naisia (<https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2024/naiset-pitavat-hyvinvointiyhteiskunnan-pyorat-pyorimassa>, Tilastokeskus 2023 <https://stat.fi/julkaisu/clmfzmis3shxj0bw3fpjlbjxn>

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että näiden seikkojen vuoksi esitystä valmisteltaessa olisi ollut ehdottomasti tarpeen kiinnittää huomioita mahdollisiin tosiasiallisiin sukupuolivaikutuksiin. Nyt ne on jätetty esityksessä täysin huomioita.

Yksilöihin kohdistuva epäedullinen asema

Välillisen sukupuolisyrynnän arvioinnin osalta on arvioitava sekä sen kohdistumista sukupuolittain epätasaisesti että sen vaikutuksia. On osoitettava, että sukupuolineutraalilla säännöksellä on tosiasiallisia epäedullisia sukupuolivaikutuksia.

Hallituksen esityksen mukaan laissa säädettäisiin työntekijöiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden yhdistyksen velvollisuudesta huolehtia työtaistelua toimeenpannessaan työtaistelun rajauksella tai suojelutyöllä eräistä välttämättömistä toiminnoista. Työtaistelu ei saisi välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaarantaa sääntelyllä suojattavien tehtävien hoitamista. Säädetyt velvollisuuden vastaisesti toimeenpantava työtaistelu olisi kielletty, ellei työnantaja voi välttää 1 momentissa tarkoitettuja seurouksia kohtuudella käytettävissään olevilla keinoilla. Tuomioistuin voisi työtaistelun kohteena olevan työnantajan kanteesta sakon uhalla kieltää työntekijöiden, virkamiesten tai viranhaltijoiden yhdistystä toimeenpanemasta työtaistelua tai jatkamasta sitä.

Lisäksi esityksellä yhteensovitettaisiin työaikalain hätätyösääntely esityksessä ehdotettavan suojelutyölainsäädännön kanssa. Työaikalaisa säädetty hätätyö olisi ehdotuksen mukaan työnantajan viimesijainen keino sääntelyn piiriin kuuluvien vahinkoseurausten välttämiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan velvoitteet asetettaisiin pääasiallisesti työntekijöiden yhdistyksille. Esityksessäkin kuitenkin huomioidaan se, että yksilön työtaisteluoikeutta käytetään kollektiivisesti ja että yksittäisen työntekijän kannalta suojelutyöhön tai hätätyöhön osallistuminen tarkoittaa työtaisteluperusoikeuden rajoitusta ja voi merkitä työtaistelun painostusvoiman heikkenemistä. *Järjestöjen ja työntekijöiden työtaisteluoikeuteen kohdistuvia vaikutuksia ei voida erottaa toisistaan (s.57.)* Esityksessä todetusti *työtaisteluoikeuden rajoittaminen lähtökohtaisesti vahvistaa työnantajapuolen neuvotteluasemaa ja voi johtaa työehtojen heikentymiseen.*

Tasa-arvovaltuutetun mukaan lisäksi työaikalain mukaiseen hätätyöhön määräämisessä on merkittäviä yksilöiden työsuojeluun liittyviä vaikutuksia sekä vaikutuksia mm. yksilöiden työn- ja perhe-elämän yhteensovittamisen osalta.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä olisi tasa-arvolaisia tarkoitettuja epäedullisia vaikutuksia yksilöiden asemaan. Mikäli ehdotetun neutraalilta vaikuttavan säännöksen arvioitaisiin tosiasiallisesti kohdistuvan epäedullisemmin naiseen, voitaisiin sitä pitää tasa-arvolain mukaisena vain, jos kyseisellä rajoituksella olisi riittävä oikeuttamisperuste.

Ehdotuksen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta

Jos ehdotuksella katsottaisiin olevan tosiasiallisia sukupuolivaikutuksia, tulee lakia säädettäessä olla todellinen tarve käyttää syrjiväksi väitettyä keinoa tietyn tavoitteen

saavuttamiseksi, ja keinon tulee soveltua tavoitteen saavuttamiseen. Rajoittavan säännöksen tulee lisäksi olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi, sillä yhdenvertaisesta kohtelusta tehtävä poikkeus ei saa mennä pidemmälle kuin tavoitteen saavuttamiseksi on objektiivisesti välttämätöntä.

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin sen välttämättömyyttä, erityisesti perussoikeuden rajoittamisen osalta ja tuodaan esiin, että lainsäätäjän mukaan *ehdotettavat työtaisteluoikeuden rajoitukset ovat kapea-alaisia ja ne rajoittuvat vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä sääntelyn piiriin kuuluvan toiminnon turvaamiseksi. Ehdotuksella ei kategorisesti kielletä minkään alan tai ammattiryhmän työntekijöiden työtaisteluoikeutta.*

Ehdotetulla lainsäädännöllä *suojataan erityisesti työtaisteluun nähden kolmansien henkilöiden perusoikeuksia. Sääntely turvaa myös sitä, että yritykset voivat huolehtia vastuistaan asiakkailleen myös työtaistelun aikana siten, ettei työtaistelusta aiheutuisi yrityksen toiminnan olennaisen estymisen takia vakavaa vaaraa niille kolmansien eduille, joita sääntelyllä suojataan.*

Lisäksi todetaan, että *palvelujen osalta ehdotuksella turvataan sitä, etteivät työtaistelut aiheuta esimerkiksi ihmisten hengen vaarantumista tai terveyden vakavaa vaarantumista. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat siten erityisesti heikommassa asemassa oleviin ihmisiin, jotka ovat sosiaali- tai terveyspalveluiden avun varassa sekä vakavasti sairaisiin, ikääntyneisiin tai apua tarvitseviin vammaisiin ihmisiin.*

Ehdotetulla lainsäädännöllä todetaan suojattavan myös työnantajien omaisuutta.

Toisaalta on tasa-arvovaltuutetun mukaan kiinnitettävä oikeuttamissuhtaisuuden arvioimisen osalta esityksessä myös todettuihin seikkoihin, joiden mukaan *esityksen ensisijaisena tarkoituksena on, että työriidan osapuolet pääsisivät suojelutyöstä sopimukseen keskinäisissä neuvotteluissaan. ja että suojelutyön antamisessa ei ole yleisesti ilmennyt erityisiä ongelmia tai epäselvyyksiä, jotka olisivat johtaneet ehdotetulla sääntelyllä turvattavien toimintojen vakavaan vaarantumiseen.* Lisäksi todetaan, että *[E]hdotuksella ei siten arvioida käytännössä olevan merkittäviä vaikutuksia työnantajayritysten toimintaan.*

Lainsäätäjän on arvioitava, onko ehdotettava rajoittava sääntely välttämätön turvattavan tavoitteen saavuttamiseksi eikä mene pidemmälle kuin mikä on objektiivisesti arvioiden välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

Lopuksi

Kun lakia säädettäessä jätetään sukupuolivaikutukset arvioimatta, on tosiasiallisesti mahdotonta ennakkollisesti arvioida, onko jotain lainsäädännöstä pidettävä syrjivänä sekä velvoitetta olla ainakaan heikentämättä naisten asemaa työelämässä.

Tasa-arvolaki kehottaa lainvalmistelijoita ja lainsäätäjää kiinnittämään riittävällä tavalla huomioita lakiesitysten mahdollisiin tosiasiallisiin sukupuolivaikutuksiin.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja

Suvi Vilches

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.