

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

Hallitusohjelman mukaan palkka-avoimuutta edistetään EU:n palkka-avoimuusdirektiivin vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Teknologiateollisuuden työnantajat pitää tätä linjausta perusteltuna ja katsovat, että kansalliseen lainsäädäntöön tulisi tehdä vain ne muutokset, jotka ovat direktiivin täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä.

Lakiluonnoksessa sukupuolten palkkaeron ja työntekijäryhmän määritelmät on käytännössä siirretty sellaisinaan direktiivistä tasa-arvolakiin. Teknologiateollisuuden työnantajien näkemyksen mukaan näiden määritelmien lisääminen lakiin ei ole tarpeen. Voimassa oleva tasa-arvolain 6 b § velvoittaa työnantajia tekemään palkkakartoituksen, jonka avulla varmistetaan, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Näihin käsitteisiin liittyvät tulkinnat ovat jo vakiintuneita eikä niissä ole ristiriitaa direktiivin kanssa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Esitämme seuraavat huomiot liittyen tasa-arvolain 3 a §:n luonnokseen ja erityisesti palkkausjärjestelmiä koskevaan sääntelyyn.

Direktiivin resitaalissa 27 todetaan, että direktiivi ei vaikuta erilaisiin palkkojen määrittämistä koskeviin kansallisiin järjestelmiin. Järjestelmät vaihtelevat ja ne voivat perustua työehtosopimukseen ja/tai työnantajan päättämiin tekijöihin.

Teknolוגiateollisuuden toimialan työehtosopimuksissa on käytössä sekä työehtosopimukseen suoraan perustuvia palkkausjärjestelmiä että työnantajan päättämiin tekijöihin perustuvia palkkausjärjestelmiä. Kaikki nämä järjestelmät ovat syrjimättömiä, sukupuolineutraaleja ja perustuvat objektiivisiin kyseisellä työssä merkityksellisiin kriteereihin.

Työehtosopimusten analyttiset palkkausjärjestelmät, jotka porrastavat palkkoja tehtävän vaativuuden perusteella, perustuvat samaan tieteelliseen pohjaan kuin suurten yritysten käyttämät globaalit järjestelmät tai markkinoilla olevat kaupalliset järjestelmät.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2026:3 laatijat Johanna Maaniemi ja Harri Hietala ovat selvitystyössään tutkineet työehtosopimusten palkkausjärjestelmiä ja useita markkinoilla olevia kaupallisia palkkausjärjestelmiä. Näissä eri järjestelmissä on lukuisia relevantteja vaativuustekijöitä, jotka mahdollistavat analyttisen vaativuuden arvioinnin ja oikeudenmukaisen palkkojen porrastuksen tehtävien vaativuuden perusteella.

Selvityksessä todetaan, että kaikki tarkastelussa mukana olleet kaupalliset järjestelmät olivat analyttisiä työn vaativuuden arviointijärjestelmiä. Järjestelmien vaativuuden arviointitekijät liittyivät tyypillisesti jollain tavalla osaamiseen, ongelmanratkaisuun ja vastuuseen, vaikuttavuuteen ja vuorovaikutukseen.

Selvitys osoittaa, että kaupalliset palkkausjärjestelmät ja niihin perustuvat globaalit palkkausjärjestelmät ovat yhtä lailla direktiivin tarkoittamia sukupuolineutraaleja työn arviointi- ja luokittelujärjestelmiä, joilla voidaan varmistaa, että sukupuoleen perustuva väkivalta ja väkivallan syrjintä poistetaan, kuten direktiivin resitaalissa 31 todetaan.

Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että direktiivin artiklan 4 kohdassa 4 on suomenkielisessä käännöksessä käytetty siinä mainittujen kriteerien luettelossa käytetty sitovampaa kieliasua kuin englanninkielisessä direktiivin tekstissä. Direktiivin on tarkoitus antaa kriteerien määrittämiseen enemmän liikkumavaraa kuin suomenkielinen käännös antaa ymmärtää.

Pykälän 3 a yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että työnantaja saisi soveltaa työn samanarvoisuuden arviointiin sukupuolineutraalia palkkausjärjestelmää, johon sisältyvät arviointiperusteet käsittäisivät asiallisesti direktiivissä mainittujen kriteerien arviointia. Edelleen perusteluissa kirjoitetaan, että palkkausjärjestelmien sanamuodon ei tarvitse vastata sanamuodoltaan pykälän 1 momentissa nimenomaisesti mainittuja tekijöitä ja järjestelmän arviointimenetelmä voisi sisältää myös muita työssä tai tehtävässä merkityksellisiä sukupuolineutraaleja kriteereitä.

Kun vielä huomioidaan se, että kriteerien merkityssisältö ja painoarvo voisi direktiivin resitaalin 26 mukaan vaihdella, niin ei ole perusteita asetta palkkausjärjestelmiä eri asemaan sen perusteella ovatko ne työehtosopimuksella sovittuja vai muita objektiivisia ja sukupuolineutraaleja järjestelmiä.

1. Työehtosopimukseen perustuvat palkkausjärjestelmät

Valtaosassa työehtosopimuksia on sovittu kyseiselle sopimusallalle tarkoituksenmukaisesta palkkausjärjestelmästä, jota työehtosopimusta noudattavan työnantajan on velvollisuus käyttää. Nämä järjestelmät ovat syntyneet työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa, ja niissä käytettävät palkkausperiaatteet ovat syrjimättömiä sekä perustuvat työn vaativuuteen liittyviin objektiivisiin ja sukupuolineutraaleihin kriteereihin. Tasa-arvoviranomaiset ovat useaan eri otteeseen todenneet teknologiateollisuuden toimialan työehtosopimusten palkkausjärjestelmät sukupuolineutraaleiksi.

On välttämätöntä, että lainsäädäntö tuo yksiselitteisesti esiin työnantajan toimivan lainmukaisesti käyttäessään tällaisia työehtosopimukseen perustuvia palkkausjärjestelmiä ja toteuttavan palkkakartoituksen niiden kriteerien perusteella. Lakiin ei tule sisällyttää vaatimuksia tietyn tyyppisten tai erikseen nimettyjen kriteerien käytöstä, jotka ohittaisivat työehtosopimukseen perustuvat palkkausjärjestelmät tai tulisivat sovellettavaksi niiden lisäksi, koska eri sopimusaloille rakennetut järjestelmät perustuvat juuri kyseisen alan työn erityispiirteisiin ja arviointiperusteisiin.

2. Työehtosopimusten erityisasema EU oikeudessa

Työehtosopimusten erityisasema tunnustetaan myös asiaa koskevassa direktiivissä. Direktiivin resitaalin 27 mukaan eri maiden palkkojen määräytymisjärjestelmät voivat perustua työehtosopimukseen ja/tai työnantajan päättämiin tekijöihin, eikä direktiivi puutu kansallisiin järjestelmiin. Lisäksi artikla 30 vahvistaa, ettei direktiivi millään tavoin rajoita oikeutta neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti.

Lakiluonnoksessa työehtosopimusten erityisasema on huomioitu pääosin asianmukaisesti. Tätä linjausta tulisi edelleen selkeyttää, jotta säännösten tulkinta olisi yksiselitteistä sekä lainsoveltajien että työmarkkinaosapuolten näkökulmasta.

3. Kaupalliset ja kansainväliset palkkausjärjestelmät

Työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien ohella monet työnantajat – erityisesti kansainväliset yritykset ja konsernit – käyttävät laajasti kaupallisia tai niihin perustuvia globaaleja

palkkausjärjestelmiä. Näissä järjestelmissä arviointikriteerit on määritelty sukupuolineutraaleiksi ja kansainvälisesti yhdenmukaisiksi, jotta vastaavassa asemassa olevia työntekijöitä kohdellaan tasapuolisesti. Esimerkiksi teollisuudessa on lähes satatuhatta ylempää toimihenkilöä, jotka kuuluvat työehtosopimusten soveltamispiiriin, mutta työehtosopimuksissa ei ole näitä ryhmiä koskevia palkkausjärjestelmiä. Valtaosa ylemmistä toimihenkilöistä on kaupallisten tai globaalien palkkausjärjestelmien piirissä.

Lakiluonnoksen sanamuoto näyttää kuitenkin johtavan siihen, että muihin kuin työehtosopimus pohjaisiin järjestelmiin kohdistuisi velvoite käyttää samanaikaisesti osaamista, vastuuta, kuormitusta ja työoloja arviointikriteereinä. Tällainen velvoite ei vastaa kaupallisten ja kansainvälisten järjestelmien rakennetta ja aiheuttaisi yrityksille huomattavaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi se voisi rikkoa eri maiden järjestelmien yhdenmukaisuutta ja siten vaarantaa työntekijöiden tasapuolisen kohtelun.

Tämän vuoksi on välttämätöntä, että tulevan lainsäädännön 3 a §:n 2 momentissa todetaan nimenomaisesti, ettei kyseinen velvoite koske myöskään yleisesti käytettyjä kaupallisia ja globaaleja palkkausjärjestelmiä. Lakitekstin ja lain yksityiskohtaisten perusteluiden pitäisi kummankin tukea ajatusta siitä, että mikä tahansa sukupuolineutraali ja objektiivinen palkkausjärjestelmä täyttäisi arvioinnissa tarvittavan kriteeristön.

Pykälän 3 a toisen momentin muotoilu vastaisi paremmin direktiivin tarkoitusta, jos se kirjoitettaisiin muotoon:

”Jos työnantajaa sitovassa työ- ja virkaehtosopimuksessa tai työnantajan käyttämässä palkkausjärjestelmässä on käytössä arviointikriteerit, joiden perusteella palkka määräytyy työn vaativuuteen perustuvien objektiivisten ja sukupuolineutraalien kriteerin perusteella, työn samanarvoisuutta voidaan arvioida näiden arviointikriteerien perusteella. Edellytyksenä on, että sanotut kriteerit heijastavat työn vaativuutta tai arvoa kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisellä tavalla.”

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Lakiluonnoksessa esitetään velvollisuutta tiedottaa työntekijöille palkanmäärityksen ja palkkakehityksen perusteista. Direktiivi edellyttää tällaista sääntelyä, mutta ehdotettu pykälä on kirjoitettu tarpeettoman monimutkaisesti. Teknologiateollisuuden työnantajat ehdottaa selkeämpää muotoilua, jossa erotetaan kaikkia työnantajia koskeva velvollisuus tiedottaa palkanmäärityksen perusteista ja vähintään 50 työntekijän työnantajia koskeva velvollisuus tiedottaa myös palkkakehityksen perusteista.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Lakiluonnoksen mukaiset uudet velvoitteet palkkaerojen ilmoittamisesta ja yhteisestä palkka-arvioinnista tulisi sovittaa yhteen nykyisen palkkakartoitusvelvoitteen kanssa. Nykyisessä muodossaan sääntely johtaisi yli 100 työntekijän yrityksissä päällekkäisiin ja moninkertaisiin velvoitteisiin. Tämä lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, mikä on vastoin yleistä tavoitetta keventää yritysten sääntelytaakkaa. Näitä vaikutuksia ei ole arvioitu riittävällä tavalla.

Direktiivi mahdollistaa sen, että jäsenvaltio kerää tarvittavat tiedot viranomaislähteistä. On myönteistä, että lakiluonnoksessa Tilastokeskuksen roolia vahvistetaan tulorekisteritietojen kokoajana. Tietojen koostamisessa tulee noudattaa Tilastokeskuksen ryhmärajoja yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen suojaamiseksi.

Teknolוגiateollisuuden työnantajien näkemyksen mukaan työnantajan velvollisuudeksi tulee jäädä tietojen toimittaminen tulorekisteriin. Työnantajaa ei tule velvoittaa vastaamaan Tilastokeskuksen tekemän koosteen oikeellisuudesta.

Lakiluonnoksessa esitetty kuuden kuukauden määräaika perusteettomien palkkaerojen korjaamiselle ei perustu direktiiviin ja tulisi poistaa. Korjaamiseen varattavan kohtuullisen ajan tulee määräytyä tapauskohtaisesti, ja se voi olla huomattavasti pidempi.

HE-luonnoksen 6 d §:n 9 momentin mukaan työnantaja ei saa käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Työnantajalla on kuitenkin oikeus ja jopa velvollisuus käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja mm. palkanmaksuvelvoitteen täyttämiseksi eli muutoinkin kuin samapalkkaisuusperiaatteen soveltamiseksi. Työnantajan sijaan 9 momenttiin esitetyn kiellon tulisi koskea henkilöstön edustajaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Lakiluonnoksessa säädetään täsmällisistä määräajoista yhteiselle palkka-arvioinnille ja palkkaerojen korjaamiselle. Direktiivi ei edellytä tällaisia kiinteitä aikarajoja. Riittävää on, että laissa säädetään velvollisuudesta toimia kohtuullisessa ajassa, jonka arviointi tehdään tapauskohtaisesti.

HE-luonnoksen 6 e §:n viimeinen momentti vastaa 6 d §:n viimeistä momenttia. Viittaamme tältä osin 6 d §:n yhteydessä esittämäämme kritiikkiin.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Lakiluonnoksen perusteluissa esitetään, että palkkatietoja tulisi antaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia. Direktiivi ei sisällä tällaista vaatimusta, ja se tulisi poistaa. Sopivin

ajankohta palkkatietojen antamiselle vaihtelee tilanteen mukaan, ja usein tiedot on tarkoituksenmukaista antaa vasta haastatteluvaiheeseen edenneille hakijoille.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen suoja on keskeistä. Palkkakartoituksissa on jo pitkään käytetty ryhmärajoja yksilöiden tunnistamisen estämiseksi, ja sama periaate tulee ulottaa myös uusiin palkkatietojen luovutusvelvoitteisiin. Direktiivi perustuu työntekijäryhmäkohtaiseen tarkasteluun ja edellyttää nimenomaisesti suojatoimia yksilöitävien tietojen paljastumisen estämiseksi.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Voimassa olevaa 8 §:ää ei ole tarpeen muuttaa. On kuitenkin selkeytettävä, että konserniyhtiö voidaan rinnastaa työnantajaan vain silloin, kun se tosiasiallisesti päättää kyseisen työntekijän palkasta.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Lakiluonnoksessa esitetty lisäys ei ole tarpeellinen, sillä todistustaakan jakautumisesta palkkasyrjintäasioissa säädetään jo voimassa olevassa laissa direktiivin edellyttämällä tavalla.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Ei lausuttavaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

Teknologiateollisuuden työnantajat vastustaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista .

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Teknologiateollisuuden työnantajat vastustaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista. Tasa-arvolaissa on jo säädetty riittävästä seuraamuksista, eikä direktiivi edellytä uuden seuraamusjärjestelmän käyttöönottoa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Teknologiateollisuuden työnantajat vastustavat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista sekä uuden laiminlyöntimaksun säätämistä. Tasa-arvolaissa on jo säädetty riittävästä seuraamuksista, eikä direktiivi edellytä uuden seuraamusjärjestelmän käyttöönottoa.

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Tietojen julkaiseminen on toteutettava siten, ettei yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja tai yritysten liikesalaisuuksia paljastu.

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Ei lausuttavaa

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Vastustamme tasa-arvolain 21 b :n säädettäväksi ehdotettavaa laiminlyöntimaksua ja siten myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista tältä osin.

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

HE-luonnos lisää merkittävästi työnantajien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Esitetyt kustannusarviot ovat selvästi alimitoitettuja. Erityisen merkittäviä lisäkustannuksia syntyisi, mikäli työnantajat veloitettaisiin muuttamaan olemassa olevia syrjimättömiä ja sukupuolineutraaleja palkkausjärjestelmiä taikka toteuttamaan tehtävien vaativuuden arviointia syrjimättömien palkkausjärjestelmien lisäksi joillakin muilla kriteereillä. Lisäkustannusten välttämiseksi on poistettava sellaiset päällekkäiset velvollisuudet, joita direktiivi ei edellytä.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Julkiseen talouteen kohdistuvat vaikutusarviot ovat spekulatiivisia eikä niiden tueksi on esitetty tutkimustietoa. Direktiivin täytäntöönpano ei edellytä viranomaisten resurssien lisäämistä, joten vaikutusarviot perustuvat ainakin osin virheellisille oletuksille.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Direktiivi ei luo painetta lisätä viranomaisten resursseja. Lisäksi nykyinen valtiontalouden tilanne aiheuttaa tarpeita tehostaa viranomaisten toimintaa ja säästää kustannuksia.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Sukupuolivaikutukset tulevat jäämään vähäisiksi. Työnantajilla on jo nykyisen lainsäädännön perusteella velvollisuus noudattaa samapalkkaisuusperiaatetta, tehdä palkkakartoitus ja korjata perusteettomat palkkaerot.

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)

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän työssä ei näkemyksemme mukaan ole käsitelty ja arvioitu tasapuolisesti eri tahojen esittämiä näkemyksiä ja ehdotuksia. Työryhmä ei myöskään lainkaan

kuullut palkkausjärjestelmiä tuntevia tai niistä neuvottelevia asiantuntijoita. Esityksen sisällössä ei mielestämme ole noudatettu hallitusohjelman linjausta, jonka mukaan palkka-avoimuutta edistetään direktiivin minimisäännösten mukaisesti.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

Työryhmässä esitettyjä vaihtoehtoja ei ole kuvattu ja analysoitu riittävällä laajuudella. Esimerkiksi vaihtoehtoa, jossa palkkakartoitus ja palkka-arviointi olisi yhdistetty yhdeksi velvoitteeksi, ei ole tuotu lainkaan esiin, vaikka sillä olisi hallinnollista taakkaa vähentävä vaikutus. Hallitusohjelman mukainen direktiivin minimi-implementointi olisi mahdollista huomattavasti vähäisemmin lakimuutoksin.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

Esitys on ongelmallinen yksityisyyden suojan ja tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Teknologiateollisuuden työnantajat katsoo, että esitys edellyttää perustuslakivaliokunnan arviota.

Muut huomiot

HE-luonnoksen terminologiaa on syytä yhdenmukaistaa siten, että käytetään johdonmukaisesti termiä ”palkkauksen läpinäkyvyys” termin ”palkka-avoimuus” sijaan. Palkkauksen läpinäkyvyys kuvaa oikeammin direktiivin sisältöä ja tarkoitusta.

Ruohoniemi Jarkko
Teknologiateollisuuden työnantajat ry