

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 hallitus edistää palkka-avoimuutta EU-direktiivin minimisäännösten mukaisesti. EK pitää tätä linjausta erittäin perusteltuna ja katsoo siihen viitaten, että lainsäädäntöön ei pitäisi tehdä kuin vain sellaisia muutoksia, jotka ovat direktiivin perusteella välttämättömiä.

Sekä sukupuolten palkkaeroa että työntekijäryhmää koskevat määritelmät on käytännössä kopioitu suoraan direktiivitekstistä. Pidämme näiden määritelmien lisäämistä tasa-arvolakiin kuitenkin tarpeettomina. Voimassa olevan tasa-arvolain 6 b §: n mukaan työnantajilla on velvollisuus tehdä palkkakartoitus, jonka avulla selvitetään, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Tämän myötä sukupuolten palkkaerolla ja työntekijäryhmällä on jo vakiintuneet tulkinnat, jotka eivät ole ristiriidassa direktiivin kanssa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Suurimmassa osassa työehtosopimuksia on sovittu kyseiseen sopimusalaan sopivasta palkkausjärjestelmästä, jota kyseistä työehtosopimusta noudattava työnantaja on velvollinen käyttämään. Työehtosopimuksissa sovitut palkkausjärjestelmät ovat syrjimättömiä, ja niissä käytetään työn vaativuuteen liittyviä objektiivisia ja sukupuolineutraaleita kriteereitä.

On erittäin tärkeää, että lainsäädännössä todetaan yksiselitteisesti, että työnantaja menettelee lainmukaisesti, kun se soveltaa tällaisia syrjimättömiä työehtosopimuksiin perustuvia palkkausjärjestelmiä, eikä laissa aseteta esimerkiksi sellaista lisäedellytystä, että palkkausjärjestelmissä pitäisi käyttää tiettyjä nimenomaisia kriteereitä. Tällainen linjaus on välttämätön sen vuoksi, että tiettyä yksittäistä sopimusalaa varten rakennetuissa palkkausjärjestelmissä ei usein ole muita kuin niitä kriteereitä, jotka ovat juuri kyseisen kaltaisissa töissä relevantteja.

Myös Johanna Maaniemen ja Harri Hietalan tuoreessa selvityksessä "Palkka-avoimuusdirektiivi ja samanarvoisen työn arviointiin liittyvä välineistö" todetaan s. 110 seuraavasti: "Jos kriteeri, esimerkiksi työolosuhteet, ei ole relevantti tarkasteltavien tehtävien osalta, se ei myöskään erottele tehtäviä vaativuuden mukaan. Tällaista kriteeriä ei pitäisi sisällyttää vaativuuskriteeristöön, vaan siihen tulee valita tekijät, jotka aidosti kuvaavat tarkasteltavien työtehtävien vaativuuseroja."

Työehtosopimusten erityisasema on todettu myös direktiivissä. Direktiivin resitaalissa 27 todetaan seuraavasti: "Palkkojen määrittämistä koskevat kansalliset järjestelmät vaihtelevat, ja ne voivat perustua työehtosopimukseen ja/tai työnantajan päättämiin tekijöihin. Tämä direktiivi ei vaikuta erilaisiin palkkojen määrittämistä koskeviin kansallisiin järjestelmiin." Lisäksi direktiivin 30 artiklan mukaan "direktiivi ei vaikuta millään tavoin oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti."

Lakiluonnoksessa on otettu kohtuullisen hyvin huomioon työehtosopimusten erityisasema. Edellä mainituilla perusteilla se on oikea ja perusteltu ratkaisu, jota tulisi vielä selkeyttää.

Työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien lisäksi useat työnantajat käyttävät kaupallisia yleisesti tunnettuja palkkausjärjestelmiä tai niihin pohjautuvia yrityskohtaisia malleja niihin työntekijöihin, jotka jäävät työehtosopimusten palkkausjärjestelmien ulkopuolelle. Kuten lakiluonnoksen sivulla 21 todetaan, analyttisiä malleja ovat sekä työehtosopimukseen rakennetut mallit että kaupalliset mallit. Kaupalliset palkkausjärjestelmät tulisi siten rinnastaa työehtosopimukseen perustuviin palkkausjärjestelmiin. Pykäläluonnos on kuitenkin kirjoitettu siten, että muissa kuin työehtosopimukseen perustuvissa palkkausjärjestelmissä näytettäisiin edellytettävän sekä osaamisen, vastuun, kuormituksen että työolojen sisällyttämistä arviointikriteereiksi. EK pitää välttämättömänä, että työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien lisäksi myös kaupalliset palkkausjärjestelmät ja niihin perustuvat yrityskohtaiset mallit rajataan tämän edellytyksen ulkopuolelle.

Kaupallisia tai niistä johdettuja palkkausjärjestelmiä sovelletaan useissa yrityksissä ainakin osaan työntekijöistä, yleensä ylempiin toimihenkilöihin. EK:n vuonna 2021 tekemän palkkausjärjestelmätiedustelun mukaan 39 % ylemmistä toimihenkilöistä on kaupallisten palkkausjärjestelmien piirissä. Kansainvälisissä yrityksissä ja konserneissa samaa palkkausjärjestelmää sovelletaan yleensä kaikissa maissa työskenteleviin vastaavassa asemassa oleviin työntekijöihin. Nämä järjestelmät perustuvat työn vaativuuden systemaattiseen arviointiin, ja niissä työn vaativuutta arvioitaessa käytetään samoja sukupuolineutraaleja kriteereitä (esim. vaadittava osaaminen, strateginen/operatiivinen suunnitteluhorisontti, vaikuttavuus, johtaminen, maantieteellinen vastuualue). Kaupalliset palkkausjärjestelmät, mukaan lukien niiden olennaisena osana olevat tehtävän vaativuusjärjestelmät, ovat hioutuneet vuosikymmenten aikana eri tutkimusmenetelmien, kuten työn arviointi ja organisaatiopsykologia, ja laajan empiirisen validoinnin yhteistuloksena. Tällaisten globaaleiden palkkausjärjestelmien käytön estäminen tai

velvollisuus muuttaa niitä rikkoisi yhtiöissä eri maissa sovellettavien palkkausjärjestelmien yhtenäisyyden ja objektiivisuuden ja sen seurauksena vaarantaisi vakavasti työntekijöiden tasapuolisen kohtelun.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Lakiluonnoksen mukaan tasa-arvolain 6 §:ään lisättäisiin velvollisuus tiedottaa palkanmäärittämisen ja palkkakehityksen perusteista työntekijöille. Direktiivi edellyttää sinänsä tämänkaltaisen lisäyksen tekemistä lakiin. Säännösluonnos on kuitenkin kirjoitettu turhan laveasti ja monimutkaisesti. Seuraavanlainen muotoilu olisi parempi: "Työnantajan on ilmoitettava palveluksessaan olevalla henkilöstölle palkanmäärittämisessä käytettävät perusteet. Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 50 työntekijää, työnantajan on ilmoitettava henkilöstölleen lisäksi palkkakehityksessä käytettävät perusteet."

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Lakiluonnoksen 6 d § (Työnantajan velvollisuus ilmoittaa palkkaerot), 6 e § (yhteinen palkka-arviointi) sekä voimassa olevan lain 6 b § (palkkakartoitus) tulisi yhteensovittaa ja poistaa päällekkäiset velvollisuudet. Yhteensovittaminen olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että palkkakartoituksen kanssa suurelta osin päällekkäisen uuden yhteisen palkka-arvioinnin sijasta palkkakartoitusta laajennettaisiin tietyillä vähintään 100 työntekijän työnantajia koskevilla velvoitteilla.

Esitetyssä muodossa lakiluonnos johtaisi jopa kolminkertaiseen velvollisuuksiin yli 100 työntekijän yrityksissä. Tämä lisäisi huomattavasti hallinnollista taakkaa ja yritysten kustannuksia, mikä on vastoin laajasti hyväksyttyä tavoitetta vähentää yritysten hallinnollista taakkaa. Tätä hallinnollista taakkaa ei ole myöskään missään vaiheessa täytäntöönpanoa kunnolla arvioitu.

Direktiivin 9 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kerätä kyseisen artiklan 1 kohdan a–f alakohdan mukaiset tiedot työnantajan sijasta itse hallinnollisten tietojen, kuten työnantajien verotai sosiaaliturvaviranomaisille toimittamien tietojen perusteella. On positiivista, että lakiluonnoksen mukaan tämä mahdollisuus otettaisiin käyttöön ja Tilastokeskus koostaisi kyseiset tiedot tulorekisteristä ja toimittaisi ne tasa-arvoviranomaiselle. Tietojen koostamisessa tulee noudattaa Tilastokeskuksen ryhmärajoja yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen suojaamiseksi.

Lakiluonnoksen mukaan tietojen ilmoittaminen tasa-arvovaltuutetulle ja tietojen oikeellisuuden vahvistaminen on kuitenkin asetettu työnantajan velvollisuudeksi. Direktiivi ei mielestämme edellytä tätä. Työnantajalla tulee olla ainoastaan velvollisuus toimittaa tiedot asianmukaisesti tulorekisteriin, josta Tilastokeskus saa ne käyttöönsä, tekee niiden perusteella koosteen ja toimittaa sen tasa-arvovaltuutetulle. Työnantaja vastaa luonnollisesti tulorekisteriin toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta, mutta työnantajan ei pidä vastata siitä, että Tilastokeskus on velvollisuuksiensa mukaisesti tehnyt niistä asianmukaisen koosteen.

Lakiluonnoksen mukaan jos palkkaeroja ei voida perustella objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, työnantajan on korjattava tilanne kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa. Direktiivissä ei ole säädetty kuuden kuukauden määräaika, ja tämä määräaika on poistettava. Kohtuullinen aika palkkaerojen korjaamiselle on arvioitava tapauskohtaisesti.

Lakiluonnoksen 6 d §:n viimeisessä momentissa on joko kirjoitus- tai ajatusvirhe. Luonnoksen mukaan työnantaja ei saisi käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Kyse on kuitenkin henkilötiedoista, jotka ovat työnantajan hallussa 6 d §:stä riippumatta ja joita työnantajalla on luonnollisesti oikeus ja jopa välttämätön tarve käyttää muun muassa palkanmaksun yhteydessä muutoinkin kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseksi. Sen sijaan kyseisessä momentissa tulisi rajoittaa henkilöstön edustajan oikeutta käyttää saamiensa tietoja muuhun tarkoitukseen kuin sukupuolten välisen samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Lakiluonnoksessa on asetettu täsmällisiä yhteiseen palkka-arviointiin liittyviä määräaikoja. Niiden mukaan palkka-arviointi pitäisi tehdä 12 kuukaudessa siitä päivästä, kun 6 d §:n 1 momentin 7 kohdan tiedot olisi tullut toimittaa tasa-arvovaltuutetulle ja perusteettomat palkkaerot olisi korjattava kuuden kuukauden kuluessa palkka-arvioinnin valmistumisesta. Direktiiviin ei sisälly tällaisia täsmällisiä enimmäisaikoja, ja ne pitää poistaa. Riittävää on, että tässäkin säädetään velvollisuudesta toimia kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisuus arvioidaan tapauskohtaisesti.

Lakiluonnoksen 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 perusteluiden mukaan palkkausta koskevat tiedot olisi annettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia. Direktiivi ei sisällä tällaista vaatimusta, ja se on poistettava. Paras ajankohta antaa palkkausta koskevia tietoja työnhakijoille vaihtelee tilanteesta riippuen. Voi esimerkiksi olla tarkoituksenmukaista antaa tiedot vain niille, joiden kanssa neuvotellaan mahdollisesta työsopimuksesta. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa tietoon perustuva ja läpinäkyvä palkkaneuvottelu. Kaikkien haastateltavien kanssa, saati työnhakijoiden kanssa, ei käydä palkkaneuvottelua.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Yksittäisten henkilöiden palkkatietojen suojaaminen on keskeistä. Tasa-arvolain mukaisessa palkkakartoituksessa, joka on ollut voimassa 20 vuotta, suojataan yksittäisen henkilön palkkatietoja Tilastokeskuksen suosituksen mukaisesti ryhmärajoilla. Myös työehtosopimukset ovat sisältäneet vuosikausia ryhmärajat tarkasteltaessa palkkatietoja. Ryhmärajojen tulee koskea myös uusia palkkatietojen luovuttamista koskevia velvoitteita, joten lakiluonnosta pitää täsmentää tältä osin. Palkka-avoimuusdirektiivi lähtee työntekijäryhmäkohtaisesta tarkastelusta, ei yksittäisten henkilöiden palkkojen tarkastelusta. Lisäksi direktiivin resitaalissa 44 todetaan, että jäsenvaltioiden ”olisi otettava käyttöön erityisiä suojatoimia, jotta voidaan estää yksilöitävissä olevan työntekijän tietojen paljastuminen joko suoraan tai välillisesti”.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Mielestämme voimassa olevan lain 8 §:ään ei ole tarpeellista tehdä muutoksia. Joka tapauksessa on todettava selvästi, että sellaisen konserniin kuuluvan muun kuin kyseisen työntekijän työnantajana toimivan yhtiön rinnastaminen työnantajaan on mahdollista ainoastaan silloin, kun tällainen yhtiö tosiasiallisesti päättää kyseisen yksittäisen työntekijän palkasta.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Lakiluonnoksessa esitetty lisäys 9 a §:ään ei ole tarpeellinen. Voimassa olevassa laissa on jo säädetty direktiiviä vastaavalla tavalla todistustaakan jakautumisesta palkkasyrjintää koskevista asioista.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Ei lausuttavaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

EK vastustaa esitettyä lisäystä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa ei ole tarpeellista laajentaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

EK vastustaa esitettyä lisäystä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa ei ole tarpeellista laajentaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

EK vastustaa uudentyyppisen laiminlyöntimaksu-nimisen seuraamuksen säätämistä. Laiminlyöntimaksulle ei ole esitetty asiallisia perusteluja. Tasa-arvolaissa säädetään jo hyvityksestä, uhkasakosta, vahingonkorvauksesta ja rikosoikeudellisista seuraamuksista. Direktiivi ei edellytä uuden seuraamuksen säätämistä näiden lisäksi.

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi lakiehdotuksen 6 d §:n 1 momentin 1-6 kohdissa säädettyjen tietojen julkaiseminen. Säännösehdotus perustuu direktiivin 29 artiklan 3 kohtaan. Pidämme ehdottoman tärkeänä, että tiedot julkaistaan siten, että yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot tai yritysten liikesalaisuudet eivät paljastu. Perusteluissa oleva maininta tietojen julkaisemisesta nettisivuilla tulee poistaa. Direktiivi ei tällaista julkaisemista edellytä.

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Ei lausuttavaa.

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Ei lausuttavaa.

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)

Lakiesitys lisäisi merkittävästi työnantajien hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisi huomattavia lisäkustannuksia. Kustannusten suuruuden täsmällinen arvioiminen on mahdotonta, mutta mielestämme lakiluonnoksessa esitetyt arviot ovat joka tapauksessa selvästi liian alhaisia. Lisäksi toteamme, että vaikka osaa näistä lisäkustannuksista ei direktiivistä johtuen ole mahdollista välttää, osa niistä johtuu edellä tässä lausunnossa viitatuista päällekkäisistä velvoitteista, joita direktiivi ei edellytä.

Erityisesti haluamme kiinnittää huomiota siihen, että mikäli lakiluonnos johtaisi velvollisuuteen muuttaa jo nykyään syrjimättömiä ja sukupuolineutraaleita palkkausjärjestelmiä, tästä muutoksesta aiheutuvat kustannukset olisivat erittäin mittavia ja aivan eri suuruusluokkaa kuin lakiluonnoksessa mainitut kustannukset.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Lakiluonnoksen arviot ovat täysin spekulatiivisia ja suurelta osin toiveajattelua, eivätkä ne perustu esimerkiksi taloustieteellisiin tutkimuksiin.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Nykyisessä julkisen talouden todella vaikeassa tilanteessa ei ole mitään perusteita kohdistaa tasa-arvovaltuutetulle lisäresursseja.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Lakiluonnoksessa esitetyt säännösmuutokset eivät tuo varsinaisesti mitään uutta elementtiä nykyiseen lainsäädäntöömme. Työnantajalla on jo nykyään velvollisuus maksaa samaa palkkaa samasta tai samanarvoisesta työstä, tehdä palkkakartoitus ja korjata perusteettomat palkkaerot. Näin ollen lakiluonnoksen sukupuolivaikutukset jäänevät vähäisiksi.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Lakiluonnoksen keskeisin muutos työntekijöiden kannalta on oikeus saada entistä enemmän palkkausta koskevia tietoja.

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

Lakiluonnos perustuu sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän mietintöön. Kyseisessä työryhmässä olivat edustettuina myös työmarkkinaosapuolet. Mielestämme työryhmän työssä ei kuitenkaan käsitelty ja arvioitu tasapuolisesti eri tahojen esittämiä näkemyksiä ja ehdotuksia. Työryhmä ei lisäksi kuullut lainkaan palkkausjärjestelmiä tuntevia tai niistä neuvottelevia asiantuntijoita. Eesityksen sisältö ei mielestämme vastaa toimeksiantoa, jonka mukaan palkka-avoimuutta pitää edistää EU-direktiivin minimisäännösten mukaisesti.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

Muita toteuttamisvaihtoehtoja on esitetty vain puutteellisesti. Ei ole esimerkiksi tuotu lainkaan esiin hallinnollista taakkaa selvästi vähentävää toteuttamisvaihtoehtoa, jonka mukaan lakiluonnoksessa esitettyjen päällekkäisten palkkakartoitusta ja palkka-arviointia koskevien velvoitteiden sijasta ne

olisi yhdistetty yhdeksi velvoitteeksi. Muutenkaan muita toteuttamisvaihtoehtoja ei ole kuvattu ja analysoitu täsmällisesti, vaan ne on ohitettu ainoastaan lyhyellä toteamuksella, jonka mukaan työryhmässä on esitetty muitakin näkemyksiä.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

Pidämme esitystä ongelmallisena suhteessa yksityisyyden suojaan ja EU:n tietosuoja-asetukseen edellä lausunnossa mainitsemillamme perusteilla. Katsomme, että lakiluonnos edellyttäisi näiltä osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

Muut huomiot

Lakiluonnoksessa käytetään sekaisin termejä ”palkka-avoimuus” ja ”palkkauksen läpinäkyvyys”, jopa samassa kappaleessa. Oikeampi ja vähemmän harhaanjohtava termi olisi kautta linjan palkkauksen läpinäkyvyys, joka on suora käänös direktiivin englanninkielisestä nimestä. Direktiivissä ei ole kyse palkkauksen avoimuudesta.

Muiden viimeaikaisten työelämän lainsäädäntöä koskevien hankkeiden valmistelun yhteydessä on korostettu ILO:n yleissopimuksista johtuvia velvoitteita, joiden mukaan lainsäätäjän ei tule puuttua työehtosopimusten osapuolten neuvottelutoimintaan ja sopimusautonomiaan. Esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi työsopimuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi todetaan, että ILO:n yhdistymisvapauskomitean mukaan valtion elinten tulisi pidättäytyä puuttumasta vapaasti tehtyjen työehtosopimusten sisällön muuttamiseen ja kollektiivisiin neuvotteluihin osapuolten välillä. (HE 199/2025 s 17). Pidämme epäjohdonmukaisena, että lausunnon kohteena olevassa lakiluonnoksessa ei ole vastaavalla tavalla kiinnitetty huomiota ILO:n yleissopimuksiin riippumatta siitä, kuinka velvoittavina kyseisiä yhdistymisvapauskomitean kannanottoja on tosiasiallisesti pidettävä.

Äimälä Markus
Elinkeinoelämän keskusliitto EK