

ERIÄVÄ MIELIPIIDE PALKKA-AVOIMUUSDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

1 Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on valmistellut mietinnön, jossa ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytöntöönpanomekanismien avulla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Mielestämme HE-luonnos ei ole toteuttamiskelpoinen mietinnössä esitetystä muodossa, vaan se edellyttää huomattavia muutoksia jatkovalmistelussa. Katsomme, että työryhmän mietinnössä oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää jäljempänä selostettuja merkittäviä virheitä sekä periaatteellisia ja käytännön ongelmia. Se ylittää myös selvästi hallitusohjelmassa ja työryhmän toimeksiannossa olevan linjauksen, jonka mukaan palkka-avoimuusdirektiivi pannaan Suomessa täytäntöön minimisääntelynä.

Esitys on valmisteltu puutteellisesti ja yksipuolisesti sekä tarpeettoman kiireellisesti. Kokousasiakirjat ovat usein olleet saatavilla vasta kokousta edeltävänä päivänä, mikä on tehnyt mahdottomaksi käsitellä niitä huolellisesti järjestöjen taustaryhmissä ennen kokousta. Virkamiesten esityksistä ei ole käyty kokouksissa perusteellista keskustelua, erilaisia sääntelyvaihtoehtoja ei ole riittävällä tavalla analysoitu eikä esitettyjen säännösten vaikutuksia käytännön työelämään ja työpaikoille ole käsitelty juuri lainkaan. Vaikka työehtosopimusten palkkausjärjestelmät liittyvät aivan keskeisesti työn vaativuuden arviointiin, työehtosopimusosapuolia ei ole kuultu palkkausjärjestelmiin liittyvistä esityksistä. Valmistelua ei kaiken kaikkiaan ole näkemysmme mukaan ole toteutettu asianmukaisen, kolmikantaisen lainvalmistelun periaatteita noudattaen.

Korostamme, että esityksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivissä korostetaan nimenomaisesti työehtosopimusosapuolten autonomiaa ja sitä, että direktiivillä ei vaikuteta kansallisiin palkkojen määrittämisjärjestelmiin. Työnantajan pitää voida luottaa siihen, että työnantaja toimii lainmukaisesti, kun se noudattaa työehtosopimuksessa sovittua palkkausjärjestelmää.

Toteamme vielä, että jatkovalmistelulle on varattava riittävästi aikaa. Direktiivi on pantava täytäntöön vasta 7.6.2026 mennessä, minkä lisäksi direktiivin edellyttämät ensimmäiset raportit palkkaeroista tulevat tehtäväksi vasta vuonna 2027. Korostamme, että asian jatkovalmistelu on tehtävä huolella ja hallitusohjelman linjaus direktiivin toimeenpanosta minimi-implementointina huomioiden.

2 Sama ja samanarvoinen työ

Voimassa olevassa tasa-arvolaissa on jo säädetty työnantajan velvollisuudesta maksaa samanarvoisesta työstä sama palkka. Tämä velvollisuus on käytännössä toteutettu sukupuolineutraaleilla työn vaativuuden arviointiin perustuvilla palkkausjärjestelmillä. Palkkausjärjestelmistä on sovittu tyypillisesti työehtosopimuksilla, joita sovelletaan valtaosaan työntekijöistä.

Samapalkkaisuuden periaatteen toteutumista varmistetaan työnantajille säädettyjen velvollisuuksien lisäksi viranomaisvalvonnalla (tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta) sekä periaatteen rikkomista koskevalla seuraamusjärjestelmällä.

Katsomme, että HE-luonnoksen 6 f §:n kaltaista uutta säännöstä samasta ja samanarvoisesta työstä ei tarvita. Ehdotettuun säännökseen liittyy ainakin kaksi isoa ongelmaa:

Eri henkilöstöryhmien välinen työn vaativuuden vertailu

HE-luonnoksen 6 f §:ää on mahdollista tulkita siten, että se velvoittaisi työnantajaa soveltamaan samaa palkkausjärjestelmää kaikkiin työntekijöihin riippumatta työtehtävästä tai sovellettavasta työehtosopimuksesta. Jatkovalmistelussa on selvennettävä, että tällaista velvollisuutta ei ole, vaan työnantaja toimii lainmukaisesti noudattaessaan eri työehtosopimusten piiriin kuuluvien työntekijöiden palkkaukseen kyseisten työehtosopimusten palkkausjärjestelmiä.

Useilla työpaikoilla sovelletaan kahta tai useampaa työehtosopimusta. Kussakin työehtosopimuksessa on sovittu palkkausjärjestelmästä, jota sovelletaan kyseisen työehtosopimuksen piiriin kuuluviin työntekijöihin. Näissä palkkausjärjestelmissä sovitut työn vaativuuden kriteerit ovat sukupuolineutraaleita ja syrjimättömiä. Eri työehtosopimuksissa sovitut kriteerit poikkeavat kuitenkin toisistaan, eivätkä ne ole työtehtävien erilainen luonne ja erityispiirteet huomioon ottaen yhteensovitettavissa keskenään. Samoille tai samankaltaisille sukupuolineutraaleille ja syrjimättömille kriteereille on muun muassa voitu eri palkkausjärjestelmissä sopia toisiinsa nähden erilainen painoarvo.

Korkein oikeus käsitteli ratkaisussaan KKO 2020:5 samanarvoisen työn tunnistamista. Korkein oikeus totesi perusteluissaan, että arvioitaessa sitä, ovatko työt palkan määrän suhteen vertailukelpoisia, huomioon tulee ottaa kaikki palkan kannalta oleelliset seikat mukaan lukien työtehtävien sisältö, niiden laatu ja luonne sekä työskentelyolosuhteet. Jos jonkun tai joidenkin näiden seikkojen suhteen voidaan havaita selviä eroja, työt eivät yleensä ole vertailukelpoisia eikä niitä voida pitää samoina tai samanarvoisina. Tarkastelun kohteena olivat palomiehen ja perustason ensihoitajan työ. Palomies työskenteli noin neljänneksen työajasta ensihoitoyksikössä. Korkein oikeus katsoi, että työt eivät ole vertailukelpoisia.

Tämän lisäksi eri työehtosopimuksissa sovitut palkat eivät ole muutenkaan vertailtavissa keskenään. Työehtosopimukset muodostavat aina kokonaisuuden. Palkkauksen ohella niissä sovitaan myös muista työehdoista kuten työajoista, vuosilomista, sairauspoissaoloista, perhevapaista jne. sekä palkan maksamisesta erilaisien poissaolojen ajoilta. Osa sopimusvarasta ohjataan muihin työehtoihin kuin palkkaukseen. Työehtosopimuksen toista työehtosopimusta alempi palkka on toisin sanoen voitu kompensoida esimerkiksi pidemmällä vapailla tai muilla eduilla.

Näistä syistä sellainen tulkinta, että työnantajalla pitäisi olla vain yksi palkkausjärjestelmä, jota sovelletaan koko henkilöstöön, tai että kaikki yrityksessä tehtävä työ pitäisi muuten arvioida käyttäen yhtä kriteeristöä, sotkisi täysin nykyiset palkkausjärjestelmät ja johtaisi sekasortoon.

On huomattava, että työnantajilla on juridinen velvollisuus noudattaa työehtosopimuksen palkkausjärjestelmää. Tämä velvollisuus koskee paitsi työnantajaliittojen jäseniä myös yrityksiä, jotka ovat velvollisia noudattamaan työehtosopimusta yleissitovuuden perusteella. Nämä yritykset ovat siis lainsäädännöllä pakotettuja noudattamaan myös työehtosopimuksen palkkausta koskevia määräyksiä, vaikka eivät ole sopimukseen millään tavoin sitoutuneet. Sellaista sääntelymallia, joka johtaisi tilanteeseen, jossa työnantaja viime kädessä joutuisi vastuuseen toimiessaan laissa säädetyn velvoitteen mukaisesti voimatta luottaa siihen, että työehtosopimuksen mukainen järjestelmä täyttää laissa vaaditut edellytykset, ei voida pitää missään määrin perusteltuna. Etenkään, kun samaan aikaan työnantajalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta siihen, että tämä kehittäisi oman, työehtosopimuksen palkkausjärjestelmästä ja palkkatasoista poikkeavan järjestelmän.

On selvää, että tällaisella sääntelyllä olisi todennäköisesti jatkossa myös vaikutuksia siihen, haluavatko työnantajat ylipäänsä tehdä työehtosopimuksia tai pitäisikö työnantajien luopua sopimasta palkkausjärjestelmistä työehtosopimuksissa ja ottaa sen sijaan käyttöön yrityskohtaiset palkkausjärjestelmät. Lisäksi tämä olisi ristiriidassa työehtosopimusten sopimusautonomian kanssa, koska palkkausjärjestelmät ja palkan määräytyminen ovat autonomian ydintä.

Tulkinta olisi myös vastoin direktiivin tarkoitusta ja EU:n toimivaltaa. Palkka-avoimuusdirektiivin 27 resitaalissa todetaan, että palkkojen määrittämistä koskevat kansalliset järjestelmät vaihtelevat, ja ne voivat perustua työehtosopimuksiin ja/tai työnantajan päättämiin tekijöihin ja että tämä direktiivi ei vaikuta erilaisiin palkkojen määrittämistä koskeviin kansallisiin järjestelmiin.

Palkkausjärjestelmissä käytettävät kriteerit

EU-perussopimuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa direktiivin tarkoitus, eikä kopioida sen kirjaimellista sisältöä. Tämä korostuu juuri minimitason implementoinnissa. Työehtosopimuksissa käytetään erilaisia kriteereitä työn vaativuuden arvioimisessa. Kriteerit on valittu nimenomaan kyseisen työehtosopimuksen mukaisiin töihin sopiviksi ja relevanteiksi. Kriteerien pitää olla voimassa olevan lain mukaan sukupuolineutraaleita ja syrjimättömiä, ja sitä ne myös riidattomasti ovat.

Jos laissa säädettäisiin, että kaikissa palkkausjärjestelmissä pitäisi käyttää tiettyjä samoja kriteereitä, suuri osa palkkausjärjestelmistä pitäisi uudistaa, koska niissä ei ole käytetty kaikkia näistä kriteereistä. Se aiheuttaisi kaaoksen, koska palkkausjärjestelmät muodostavat aivan keskeisen osan työehtosopimuksia ja niiden uudistaminen kestää tyypillisesti vuosikausia.

Näistä syistä direktiivin luettelo neljästä palkkausjärjestelmissä sovellettavasta kriteeristä pitää ymmärtää siten, että se on esimerkkiluettelo. Kyseisiä kriteereitä käytettäisiin silloin, kun ne ovat kyseisen tyyppisen työn kannalta relevantteja.

Vaikka suurin osa suomalaisista työntekijöistä työskentelee jonkun työehtosopimuksen piirissä, kaikki työnantajat eivät ole sidottuja työehtosopimuksiin eikä kaikissa työehtosopimuksissa ole kirjauksia työn vaativuuden arvioinnista. Tältä osin on huomattava, kuten mietintöluonnoksessa on todettu, että direktiivin 4 artikla edellyttää, että valtiovalta huolehtii siitä, että ”saataville asetetaan analyttiset välineet tai menetelmät, jotka ovat helposti käytettävissä työn arvon arvioinnin ja vertailun tuemiseksi ja ohjaamiseksi tässä artikkelissa vahvistettujen kriteerien mukaisesti”.

Katsomme, että esityksen jatkovalmistelussa esitettävät muutokset tulee rajoittaa niihin tilanteisiin, joissa työnantaja ei ole velvollinen noudattamaan työehtosopimusta tai kyseisessä työehtosopimuksessa ei ole sovittu palkkausjärjestelmistä ja niiden arvioinnissa käytettävistä kriteereistä.

Lisäksi tältä osin on keskeistä, että direktiivin mukaisesti valmistellut analyttiset välineet tai menetelmät ovat sääntelyn voimaan tullessa valmiina ja yritysten hyödynnettävissä.

3 Palkkauksen läpinäkyvyys ennen työhönottoa

Direktiivin mukaan työnhakijoilla on oikeus saada mahdolliselta tulevalta työnantajalta tiedot kyseisessä tehtävästä maksettavasta alkupalkasta tai sen vaihteluvälistä. Direktiivin mukaan tiedot on ilmoitettava siten, että varmistetaan tietoon perustuva ja läpinäkyvä palkkaneuvottelu, esimerkiksi julkaisemalla ne työpaikkailmoituksessa, ennen työhaastattelua tai muulla tavoin. Direktiivin resitaalissa 32 on lisäksi todettu, että tiedot tulisi antaa viimeistään ennen työsopimuksen tekemistä.

Tältä osin on huomattava, että työntekijän toimenkuva ja palkkataso määräytyvät usein vasta työnhakuprosessin kuluessa, koska tarkempi toimenkuva päätetään rekrytoitavan työntekijän osaamisen perusteella. Esimerkiksi näissä tilanteissa alkupalkkaa ei voida eikä ole tarkoituksenmukaista ilmoittaa vielä työpaikkailmoituksessa.

Alkupalkasta tai alkupalkkahaarukasta ei tule ilmoittaa julkisissa työpaikkailmoituksissa siitäkään syystä, että se olisi eräänlaista signaalointia, jolla samalla toimialalla toimivat yritykset yhdenmukaistaisivat palkkatasoja ilman tarvetta puhua suoraan. Se olisi kilpailulain vastaista yhteisymmärrystä edistävää toimintaa.

Mietinnön lähtökohtana, jonka mukaan tiedot on annettava työpaikkahaastattelussa, ennen työhaastattelua tai muulla tavoin, on sinänsä perustu ja vastaa direktiivin sääntelyä. Lakiesityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että työnhakijalle olisi annettava tiedot mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia, mikä on ristiriidassa edellä selostetun sekä direktiivin lähtökohdan kanssa. Jatkovalmistelussa esitystä tulisikin selkeyttää siten, että lakiesityksessä todetaan selkeästi, että työnantajalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa alkupalkasta tai palkan vaihteluvälistä kaikille työnhakijoille työpaikkailmoituksessa. Palkasta puhuminen voidaan toteuttaa sen sijaan siten, että tehtävästä maksettava palkka kerrotaan ennen palkkaa koskevaa neuvottelua niiden työnhakijoiden kanssa, joiden palkkaamista yritys mahdollisen haastattelun jälkeen harkitsee.

4 Työnantajan velvollisuus ilmoittaa palkkaerot ja yhteinen palkka-arviointi

Tilastokeskuksen rooli

Lakiesityksessä omaksuttu peruslinjaus, jonka mukaan Tilastokeskus kerää esityksen 6 d §:ssä 1-6 kohdissa mainitut tiedot tulorekisteristä, on kannatettava.

Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa palkkatietoja tulorekisteriin on säädetty tulo-tietojärjestelmästä annetun lain 6 d §:ssä. Siksi ei ole tarpeen eikä pidä säätää työnantajille mitään lisävelvollisuuksia 1–6 kohdissa mainittujen tietojen osalta. Sen sijaan on luonnollisesti tarpeen säätää Tilastokeskukselle velvollisuus kerätä kyseiset tiedot.

Jos Tilastokeskus jostain syystä laiminlöisi velvollisuutensa, siitä koituva mahdollinen seuraamus tulisi kohdistaa Tilastokeskukseen eikä työnantajaan, joka on toimittanut palkkatiedot asianmukaisesti tulorekisteriin.

Tietojen oikeellisuuden vahvistaminen

Lakiesityksen mukaan työnantajan on vahvistettava 6d §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen oikeellisuus kuultuaan henkilöstön edustajaa. Tällaiselle sääntelylle ei ole tarvetta, eikä direktiivi myöskään tällaista vaadi, kun toimitaan nyt valitun sääntelymallin mukaisesti, eli jäsenvaltio kerää 9 artiklan 1 kohdan a–f alakohdan mukaiset tiedot itse hallinnollisten tietojen, kuten työnantajien vero- tai sosiaaliturvaviranomaisille toimittamien tietojen perusteella.

Lisäksi on käytännön näkökulmasta täysin perusteetonta, että viranomaiselle vahvistettuja ja julkistettuja tietoja "vahvistettaisiin" jälkikäteen. Tästä aiheutuu työnantajalle pelkästään turhaa hallinnosta taakkaa sekä kustannuksia.

Yhteinen palkka-arviointi

Työnantajan velvollisuutta ilmoittaa palkkaerot sekä yhteistä palkka-arviointia koskevien säännösten kokonaisuus on varsin sekava sekä tulkinnanvarainen. Pykälissä (6 d § sekä 6 f §) säädetään määräajoista, jotka koskevat a) velvollisuutta ylipäänsä ryhtyä tekemään palkka-arviointia, b) palkka-arvioinnin tekemiselle varattua

aikaa ja c) perusteettomien palkkaerojen korjaamista. Mietinnössä esitettävät määrät ovat osittain päällekkäisiä sekä keskenään ristiriitaisia.

Lakiesitys on tältä osin huomattavasti direktiiviä tiukempi. Direktiivi lähtee siitä, että mahdolliset perusteettomat palkkaerot on korjattava kohtuullisessa ajassa. Direktiivi ei edellytä erillisistä tai nimenomaisista korjaamisen määräajoista säätämistä. Kohtuullinen aika palkkaerojen korjaamiselle tulee aina arvioida tapauskohtaisesti ja esityksestä tulee poistaa nyt esitetyt määräjät. Tämä olisi myös hallitusohjelman minimi-implementoinnin mukainen ratkaisu.

5 Pällekkäiset velvoitteet ja hallinnollinen taakka

Voimassa olevan lain 6 b §:ssä säädetään palkkakartoituksesta. Säännöksen tarkoituksena on perusteettomien palkkaerojen korjaaminen. Lakiesityksen 6 d §:llä ja 6 f §:ssä olisi sama tarkoitus. Lakiesityksen toteutuminen tarkoittaisi siten sitä, että vähintään 100 henkeä työllistäviä yrityksiä koskisivat sekä uusi 6 d § että vanha 6 b §, eli päällekkäiset velvoitteet.

Velvoitteiden päällekkäisyys ei ole tarkoituksenmukaista, ja se aiheuttaisi huomattavaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi kyseiset säännökset ovat osittain ristiriitaisia. Pällekkäisyys tulee poistaa jatkovalmistelun aikana. Se on parhaiten toteutettavissa muuttamalla voimassa olevan lain 6 b §:ää tarvittavassa määrin ja poistamalla esitetyt 6 d ja 6 f §:t esityksestä. Tässä yhteydessä tulisi harkita 6 b §:n soveltamisrajan nostamista 30:stä 100 työntekijään, osana hallinnollisen taakan keventämistä.

Todettakoon, että 6 b §:n perusteluissa on jo nykyään mainittu, että ”työn vaativuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa työn edellyttämään osaamiseen, työn vastuullisuuteen ja kuormitukseen sekä työoloihin.” Tämä muotoilu on huomattavasti toimivampi kuin lakiesityksen 6 f § ja sen perustelut.

Lakiesityksen 6 h §:n mukaan ”työnantajan on työntekijän pyynnöstä annettava kirjallisesti tieto kyseisen työntekijän yksilöllisestä palkkatasosta ja hänen kanssaan samaa tai samanarvoista työtä tekevän työntekijäryhmän keskipalkkatasosta sukupuolen mukaan eriteltyinä”. Lisäksi esityksessä todetaan, että ”työnantajan on työntekijän pyynnöstä annettava kohtuullinen lisäselvitys toimittamistaan tiedoista ja perusteltava vastauksensa”.

Korostamme, että esityksessä ei ole millään tavoin rajoitettu sitä, kuinka usein työntekijä voi mainittuja tietoja pyytää. Tältä osin esityksen jatkovalmistelussa tulee pohtia, miten voidaan hillitä työnantajalle kertyvien kustannusten sekä hallinnollisen taakan kertymistä esimerkiksi rajoittamalla mahdollisuutta tietojen pyytämiseen tietyn määräajan kuluessa.

Kaiken kaikkiaan mietinnössä esitettyjä muutoksia ei ole lainkaan arvioitu hallinnollisen taakan näkökulmasta. Tämä on erikoista ottaen huomioon, että keskeisenä pyrkimyksenä sekä Suomessa että EU:n tasolla on vähentää yritysten hallinnollista taakkaa.

6 Tietosuoja

Direktiivin 12.2 artiklassa säädetään, että direktiivin 7, 9 tai 10 artiklan nojalla käsitellyjä henkilötietoja ei saa käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Esitysluonnoksesta puuttuu tällainen yleinen henkilötietojen käyttöoikeuden rajoittaminen. Siinä on toteutettu ainoastaan erityissäännös, joka koskee työnantajan mahdollisuutta kieltää työntekijää käyttämästä saamiaan palkkatietoja mihinkään muuhun tarkoitukseen, kuin samaa palkkaa koskevaan oikeuteensa.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään pohdittu, miten varmistetaan, että esimerkiksi työnantajan kilpailijalle tai muulle ulkopuoliselle taholle ei päädy työntekijöiden palkkatietoja, jos yksittäiselle työntekijälle annetaan ryhmäkohtaisia tietoja. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään otettu kantaa siihen, kuinka suppean ryhmän tietoja voidaan antaa, tietosuoja huomioon ottaen. Rajana on vakiintuneesti pidetty viittä henkilöä (5 naista, 5 miestä). Tämä raja tulisi lisätä lakiesityksen perusteluihin.

Katsomme, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi säätää nyt esitettyä kattavammin siitä, että saatuja henkilötietoja ei saa käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen ja toteuttamiseen. Lisäksi esityksessä tulisi säätää kiellon rikkomiseen liittyvistä seurauksista ja sanktioista.

7 Seuraamukset

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia koskevista säännöistä, joita sovelletaan samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamiseen ja velvoitteiden rikkomiseen. Mietinnössä esitetään luotavaksi uusi hallinnollinen seuraamus, laiminlyöntimaksu, yhteistä palkka-arviointia koskevista laiminlyönneistä.

Katsomme, että uudelle sanktiolle ei ole tarvetta, sillä vastaavista vaatimuksista seuraamuksille on säädetty jo tasa-arvodirektiivissä, joka on pantu täytäntöön asianmukaisesti Suomessa. Tasa-arvolaissa säädetään hyvityksestä ja tämän lisäksi uhkasakosta sekä kielto- ja velvoitemääräyksistä. Rikoslaisissa säädetään puolestaan rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Suomessa seuraamusjärjestelmä on jo nyt pitkälle menevä ja kattava: syrjivän tahon tahallisuudesta riippumaton hyvitys, vahingonkorvaus, uhkasakko sekä rikosoikeudellinen sakko ja vankeusrangaistus.

8 Vaikutusarviointit

Mietinnön vaikutusarviointit ovat suppeat, osittain yksipuoliset sekä puutteelliset. Esitysluonnoksessa esitettävien muutosten vaikutuksia erityisesti työnantajien kustannuksiin on arvioitu jopa vähätellen.

Esitysluonnoksessa on todettu muun muassa seuraavasti: "Myös esityksessä ehdotettavat palkka-avoimuusdirektiiviin perustuvat työnantajan erilaiset tiedonantovelvollisuudet ja työnantajan velvollisuus vastata palkkatietoja koskeviin kyselyihin aiheuttaisivat lisätyötä työnantajille. Lisätyön ei tältä osin kuitenkaan arvioida olevan merkittävää."

Esitetyt muutokset lisääisivät väistämättä työnantajien hallinnollista taakkaa, eikä työnantaja pystyisi millään tavalla rajoittamaan esimerkiksi mahdollisten palkkatietopyyntöjen lukumäärää. Tämän vuoksi on täysin selvää, että sääntely esitettävässä muodossa tulisi lisäämään työnantajille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.

Esimerkiksi mikäli kaikilla työpaikoilla jouduttaisiin keskimäärin käyttämään vuodessa yksi tunti palkkaselvitysten tekemiseen ja yksittäisten työntekijöiden tekemiin palkkatietopyyntöihin vastaamiseen, siitä aiheutuva kustannus olisi vähintään 7,5 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio perustuu oletukseen, jossa selvityksen tekijän keskituntipalkka sivukuluineen olisi 29 euroa / tunti ja jokaisella työpaikalla selvityksiin käytettäisiin vuodessa yksi (1) työtunti. Arvio on tältä osin varovainen.

Kokonaisuudessaan hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjen työnantajille asetettavien lisävelvoitteiden kustannusvaikutukset olisi tullut arvioida huomattavasti nyt kuvattua laajemmin.

Esityksen vaikutusarvioinnit ovat myös keskenään osittain ristiriitaiset. Työnantajien osalta työnantajille aiheutuvan lisätyön ja kustannusten ei arvioida olevan merkittävää, mutta samanaikaisesti viranomaisvaikutusten osalta todetaan, että erityisesti esityksessä ehdotettuihin työnantajan velvollisuuteen ilmoittaa palkkaerot (palkka-raportointi, 9 artikla) ja yhteiseen palkka-arviointiin (10 artikla) liittyvien uusien velvoitteiden arvioidaan aiheuttavan tasa-arvovaltuutetulle merkittävää valvontatyön lisäystä. Tältä osin toteamme, edellä kuvatut mietintöön liittyvät muutostarpeet huomioiden, että direktiivin implementoinnin yhteydessä vaadittavat ja tehtävät muutokset eivät nähdäksemme aiheuta tasa-arvovaltuutetun resurssien lisäämistarvetta.

Lopuksi toteamme, että mietinnön sukupuolivaikutuksia koskevien vaikutusten yhteydessä on hyvin kuvattu se, että merkittävä osa naisten ja miesten välisestä ansioerosta selittyy rakenteellisilla tekijöillä. Mietinnössä on kuitenkin todettu, että osa palkkaerosta on selittämätöntä ja että selittämätön palkkaero vaihtelee eri ammattiryhmissä ja sektoreilla. Tältä osin on huomattava, että puhuttaessa palkkasyrjinnästä sekä naisten ja miesten palkkaeroista, tulee pitää mielessä, että keskustelu on juridiikan sekä lainsäädännön näkökulmasta hedelmällistä ja tarkoituksenmukaista vain, kun puhutaan palkoista saman toimialan ja erityisesti saman työnantajan palveluksessa. Samoin on huomattava, että mitä tarkempaan ala- ja tehtäväkohtaiseen palkkavertailuun mennään, sitä pienemmäksi sukupuolten välinen palkkaero kutistuu. Tämä käy ilmi tilastokeskuksen tilastoaineistoista. Vertailtaessa naisten ja miesten säännöllisen työajan ansioita, on niin kutsuttu selittämätön palkkaero tilastokeskuksen tutkimusten mukaan samalla ammattinimikkeellä ja samassa toimipaikassa, samoissa ja yhtä vaativissa tehtävissä 0–7 prosenttia

riippuen henkilöstöryhmästä ja käytetystä tilastoaineistosta. Kuten työryhmässä on useaan kertaan esitetty, tämä tulisi myös nyt käsiteltävässä esityksessä huomioida.

Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Anne Kiiski, Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat
Timo von Boehm, Kirkon työmarkkinalaitos
Atte Rytönen-Sandberg, Suomen Yrittäjät

13.5.2025

Täydentävä mielipide palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen

Yhteisenä täydentävänä mielipiteenään SAK ja Akavat lausuvat seuraavaa:

SAK ja Akava pitävät palkka-avoimuusdirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/970) tarpeellisena ja oikeasuuntaisena, sillä tällä hetkellä nykyisessä lainsäädännössä ei riittävän tehokkaasti säännellä palkkauksen läpinäkyvyyttä tai samapalkkaisuuden periaatetta muilla tavoin edistävistä konkreettisista toimista, joiden avulla voidaan puuttua palkkasyrjintää ja kaventaa sukupuolten välisiä perusteettomia palkkaeroja. SAK ja Akava pitävät kuitenkin valitettavana hallituksen linjausta, jonka mukaan palkka-avoimuusdirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa pyritään täyttämään ainoastaan direktiivin minimivaatimukset.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut vuonna 2020 Suomelle langettavan päätöksen järjestökanteluasiassa, jossa komitea katsoi muun muassa, että sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet eivät ole olleet Suomessa riittävän tehokkaita, kun mittarina käytetään koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroa. Komitea totesi, että Suomen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka varmistavat sukupuolten palkkaeron kaventumisen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi Kansainvälisen työjärjestö ILO:n asiantuntijakomitea on huomioinut sukupuolten palkkaeron hi-taan kaventumisen Suomessa ja kannustanut Suomen hallitusta esimerkiksi selkeyttämään samanarvoisen työn merkitystä.

Yksi sukupuolten palkkaerojen kaventamista hidastava tekijä Suomessa on nimenomaan läpinäkyvyyden puute palkkauksessa. Sen seurauksena sukupuoleen perustuva palkkasyrjintä ja selittämättömät palkkaerot voivat jäädä paljastumatta. Tästä syystä tarvitaan sitovia toimenpiteitä, joilla parannetaan palkkauksen läpinäkyvyyttä, kannustetaan työpaikkoja tarkistamaan palkkarakenteitaan sekä annetaan syrjinnän uhreille tosiasiallinen mahdollisuus selvittää tilanteensa. Palkka-avoimuusdirektiivin tarkoituksena on edistää juuri näitä oikeudenmukaisuutta lisääviä mekanismeja.

Palkka-avoimuusdirektiivi sisältää lukuisia työkaluja, joiden kattavalla ja kunnianhimoisella implementoinnilla olisi mahdollista vahvistaa miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen toteutumista erityisesti palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Sanotusta huolimatta minimitäytäntöönpanon seurauksena moni samapalkkaisuutta tukeva direktiivin säännös on tekemässä kansallisesta sääntelystä entistä epäselvempää ja tulkinnanvaraista.

Lisäksi erityisesti uusien lainsäädäntömuutosten seuraamukset ovat jäämässä tosiasiasa hyvin näennäisiksi ja tehottomiksi siltä osin, kun seuraamusten täytäntöönpano edellyttää pitkän byrokraattisen prosessin läpikäymistä ennen todellista seuraamuksen uhkaa.

13.5.2025

Täytäntöönpanon yhteydessä on myös olennaista huomioida direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä heikentämiskielto, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön suojan tasoa ei saa alentaa direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. SAK ja Akava pitävät erittäin tärkeänä, että näistä reunaehdoista pidetään kiinni.

Palkkaraportointi- ja arviointi sekä palkkakehitystä koskeva velvoite

Palkka-avoimuusdirektiivi täydentää jo olemassa olevaa tasa-arvolakia. Yrityksillä ja organisaatioilla, jotka työllistävät vähintään 30 henkilöä, tulee olla tehtynä tasa-arvolain mukainen palkkakartoitus. Palkkakartoituksen yhteydessä on selvitettävä, ettei samaa ja samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Palkka-avoimuusdirektiivi asettaa vähintään 100 työntekijää työllistäville työnantajille raportointivelvollisuuden nais- ja miespuolisten työntekijöiden palkkaeroista. Raportoinnin osalta kyse on suurelta osin tiedoista, jotka selvitetään jo kansallisten säännösten mukaista palkkakartoitusta tehtäessä. Direktiivin mukainen palkkaraportointi puolestaan on suoraan yhteydessä myös direktiivin 10 artiklan mukaiseen yhteiseen palkka-arviointiin, johon soveltuu myös raportoinnin mukaiset työntekijöitä koskevat soveltamisrajat.

Direktiivin minimitäytäntöönpanosta johtuen palkkaraportointivelvoite ollaan erittelemässä tasa-arvolakiin erilliseksi velvollisuudeksi, irrallaan nykyisestä kansallisesta palkkakartoituksesta. SAK ja Akava katsovat, että edellä mainitut velvoitteet koskien ehdotetun tasa-arvolain 6 d §:n palkkaraportoinnin ja 6 e §:n palkka-arvioinnin soveltamisrajaa olisi tullut yhteensovittaa nykyisen tasa-arvolain 30 työntekijän soveltamisrajaan, joka tällä hetkellä koskee tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta. Minimitäytäntöönpanon takia, on riski, että erityisesti vähintään 100 työntekijää työllistäville työpaikoilla jatkossa useampi työnantaja laiminlyö jo voimassa olevaa palkkakartoitusvelvoitetta katsoen, että työnantaja täyttää palkkakartoituksen edellyttämät velvoitteet pelkästään toteuttamalla direktiivin tarkoittaman palkkaraportointivelvoitteensa.

Nykyisessä palkkakartoituksessa ja tasa-arvosuunnittelussa on paljon yhtymäkohtia palkka-avoimuusdirektiivin raportointia ja palkka-arviointia koskevien määräysten kanssa, minkä vuoksi olisi ollut perusteltua säännellä kyseiset velvoitteet koskemaan yhdenmukaisesti kaikkia vähintään 30 työntekijää työllistäviä työpaikkoja. Soveltamisrajan asettaminen vähintään 30 työntekijää työllistäviin työpaikkoihin edistäisi huomattavasti laajemmin palkkauksen läpinäkyvyyttä ja palkkatasa-arvoa.

SAK ja Akava pitävät valitettavana, että tasa-arvolain 6 §:n 3 momentin mukaan palkkakehitystä koskevat tiedot tulisi antaa työntekijöille ainoastaan vähintään 50 henkilön työpaikoilla. SAK ja Akava korostavat, että nämä tiedot palkkakehityksestä ovat joka tapauksessa olemassa suurimmalla osalla työpaikoista viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä, eikä tällainen raja ole muun muassa tästä syystä tarpeellinen. Tällaisen soveltamisrajauksen tekeminen korostaa hallituksen tosiasiallista tahtotilaa edistää palkkatasa-arvoa Suomessa. Palkkauksen

13.5.2025

puutteellinen läpinäkyvyys on todettu yhdeksi suurimmista esteistä sukupuolten palkkaerojen poistamiselle.

Kanneajat ja hyvityksen vaatiminen

Toinen keskeinen minimi-implementoinnin seurauksena epäselvyyttä lainsäädännössä aiheuttava asia on kanneaikojen pirstaloituminen. SAK ja Akava ovat esittäneet palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanotyöryhmässä, että tasa-arvolain kanneajat yhtenäistettäisiin jatkossa kolmeen vuoteen koskien kaikkia tasa-arvolain syrjintätilanteita. Samaan aikaan palkka-avoimuusdirektiivin työryhmän toimikauden aikana STM:n alaisuudessa olleessa työelämän tasa-arvo ja perhevapaat -työryhmässä SAK ja Akava ovat myös kompromissina yhdessä työnantajapuolen kanssa ehdottaneet, että työhönotossa kanneaika tasa-arvolaissa olisi vähintään 2 vuotta.

Näistä näkemyksistä huolimatta palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanossa on menty minimi-implementointiin perustuen käytännön näkökulmasta hyvin vaikeaselkoiseen suuntaan. Jatkossa kanneaika tasa-arvolain mukaan olisi yksi vuosi työhönottotilanteissa, kolme vuotta palkkasyrjintätilanteissa ja kaksi vuotta muissa syrjintätilanteissa. Sääntelyä sekoittaa entisestään se, että jatkossa kolmen vuoden palkkasyrjinnän kanneajan alkamisajankohta määräytyisi lain sanamuodon mukaan eri tavoin suhteessa työhönottoa koskevaan kanneaikaan ja kahden vuoden muita syrjintätilanteita koskevaan kanneaikaan. Uuden kanneaikasäännöksen eli tasa-arvolain 12 §:n 2 momentin mukaan palkkasyrjintäkieltoa rikottaessa kanne on nostettava kolmen vuoden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää palkkasyrjintäkiellon rikkomisesta. Muissa tilanteissa kanneaika alkaa kulua sanamuodon mukaan ”syrjinnän kiellon rikkomisesta”. Työhönottotilanteen osalta säilytetty yhden vuoden kanneaika voi myös suoraan pykälää lukemalla johtaa ajattelemaan, että työhönottotilanteisiin liittyvissä palkkasyrjintätilanteissa kanneaika olisi vain vuosi, vaikka se on direktiivin mukaisesti kolme vuotta.

Palkkauksen läpinäkyvyys ennen työhönottoa

Kolmantena keskeisenä minimi-implementointista seuranneena epäselvyytenä SAK ja Akava nostavat esiin uuden tasa-arvolain mukaisen 6 g §:n, joka sääntelee palkkauksen läpinäkyvyydestä ennen työhönottoa. Kyseisen säännöksen mukaan työnantajan on annettava työnhakijoille tiedoksi tehtävästä maksettava alkupalkka tai sen vaihteluväli, jotta varmistetaan tietoon perustuva ja läpinäkyvä palkkaneuvottelu. Tämän toteuttaakseen työnantajan on annettava nämä tiedot työnhakijalle riittävän ajoissa, kuten julkaisemalla tiedot työpaikkailmoituksessa, antamalla ne ennen työhaastattelua tai muulla tavoin.

SAK ja Akava toteavat, että lain sanamuoto yhdessä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa jättää liikaa tulkinnanvaraa siitä, missä konkreettisessa vaiheessa työnantajan on pykälässä mainittavat tiedot annettava. SAK ja Akava katsovat, että pykälän sanamuodon tai vähintäänkin perustelutekstin tulisi yksiselitteisesti todeta, että työnantajan käyttäessä työpaikkailmoituksia, pykälässä mainitut tiedot tulisi ilmoittaa jo työpaikkailmoituksissa. Sen sijaan pykälässä käytetty

13.5.2025

ilmaisu ”muulla tavoin” tarkoittaisi puolestaan tilanteita, joissa työnantaja ei käytä työpaikkailmoituksia tai työhaastatteluja, jolloin työnantajan tulisi ilmoittaa kyseiset tiedot erikseen ennen työ-sopimuksen tekemistä. Esitetty pykälä ja hallituksen esityksen perustelut eivät kuitenkaan sel-keästi ilmaise tätä portaittaista menettelyä, johon myös komissio on lainsäädäntövaiheessa oh-jeistuksellaan kehottanut.

Sama ja samanarvoinen työ

Direktiivin 4 artikla edellyttää, että kansallisesti toteutetaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajilla on palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoi-sesta työstä maksetaan sama palkka. Direktiivin 4 artiklan mukaan palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukel-poisessa tilanteessa, käyttäen objektiivisia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, samanarvoisen työn sisältöä ei ole tällä hetkellä mää-ritelty Suomen lainsäädännössä. Termi on siis voimassa olevassa tasa-arvolakiin vain mainin-nan tasolla ja täsmällisempää sääntelyä asiasta ei ole. Samanarvoinen työ on mainittu myös lain esitöissä vuoden 2014 hallituksen esityksessä (HE 19/2014 vp.). Esitöissä mainitaan myös se, että samanarvoisen työn niukka määrittely on koettu ongelmalliseksi. Myös esimerkiksi työ-elämä- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään TyVM 8/2022 esittänyt, että valtioneuvosto laa-tii samanarvoista työtä koskevan määritelmän tasa-arvolakiin lisättäväksi.

SAK ja Akava korostavat, että täytäntöönpanon yhteydessä on erittäin tärkeää tuoda saman ja samanarvoisen työn määritelmä kokonaisuudessaan tasa-arvolakiin. Tämä on direktiivin vähim-mäistäytäntöönpanon edellytys. Kansallisessa kontekstissa direktiivi edellyttää, että lakiin kirja-taan direktiivissä määritellyt kriteerit saman ja samanarvoisen työn vertailemiseksi. SAK ja Akava toteavat, että samanarvoisen työn soveltamista koskevassa 6 f §:ssä tulisi selkeästi käydä ilmi direktiivin sanamuodon mukaisesti, että palkkarakenteiden avulla pitäisi jatkossa pys-tyä arvioimaan, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa. Vertailu-kelpoinen tilanne on keskeistä, jotta samapalkkaisuuden periaate toteutuu myös samanarvoista työtä tekevien osalta. Tämä direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa todettu seikka tulisi käydä selvästi ilmi pykälätasolla, eikä määritellä asiaa vain perustelutekstissä.

Seuraamukset

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seu-raamuksia koskevista säännöistä, joita sovelletaan samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamiseen ja velvoitteiden rikkomiseen. Täytäntöönpanon yhteydessä on var-mistettava, että tämä myös tosiasiallisesti toteutuu Suomessa.

SAK ja Akava katsovat, että seuraamusten täytäntöönpanon yhteydessä on kiinnitettävä erityi-sesti huomiota yksilön oikeusturvakeinoihin ja niiden tehokkaaseen toteutumiseen. Samalla eri-tyistä huomioita tulee kiinnittää siihen, että seuraamukset ovat tosiasiallisesti tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

13.5.2025

SAK ja Akava pitävät hyvänä ja direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömänä, että täytäntöönpanon yhteydessä säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. SAK ja Akava kuitenkin katsovat, että laiminlyöntimaksun käyttöala jää liian suppeaksi, kun sitä esitetään mahdolliseksi ainoastaan palkka-arvioinnin laiminlyöntitilanteisiin. Hallituksen esityksessä esitetään, että uhkasakko sekä hallinnollinen seuraamusmaksu olisivat jatkossa seuraamuksia, joiden avulla lainmuutosten myötä uusien velvoitteiden laiminlyönteihin voidaan puuttua. Käytännössä uhkasakon määrääminen kuitenkin tarkoittaisi hyvin pitkää byrokraattista menettelyä, jossa uhkasakko määräytyisi maksettavaksi vasta hyvin pitkän ajan kuluttua itse lain rikkomisesta. Jatkossa tasa-arvovaltuutettu voisi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan 6 §:n 2 momentin 7 kohdan, 6 §:n 3 ja 4 momentin, 6 d §:n 4–6 ja 8 momentin, 6 e, 6 f ja 6 g §:n sekä 6 h §:n 1–4 momentin vastaista työnantajan menettelyä koskevan asian. Vasta lautakunta voisi määrätä uhkasakon maksettavaksi.

SAK ja Akava katsovat, että esitetyt seuraamukset eivät ole riittävän tehokkaita yksilön näkökulmasta. Yksittäisellä työntekijällä tai työnhakijalla tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan laiminlyönti aidosti seuraamusmenettelyn piiriin. Lisäksi työmarkkinakeskusjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan menettelyä koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle myös nyt säädettävien uusien pykälien osalta.

Yksittäinen työntekijä tai työnhakija voi esitetyn mallin mukaan saattaa työnantajan menettelyjä useiden uusien pykälien osalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ainoastaan tasa-arvovaltuutetun kautta. Tasa-arvovaltuutettu tarvitsee riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi. Riskinä on, että tasa-arvovaltuutetulla ei rajallisten resurssien vuoksi tosiasiasa ole mahdollisuutta saattaa kaikkia tietoonsa tulleita laiminlyöntejä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu ei olisi ainoa taho, joka voi saattaa asioita lautakuntaan. Seuraamukset eivät ole tehokkaita ja varoittavia, jos niitä ei resurssien puutteen vuoksi tosiasiasa voida käyttää.

SAK:n ja Akavan näkemyksen mukaan esityksessä pitäisi korottaa tasa-arvolain mukaisten hyvitysten euromääriä. Esityksen yhteydessä ei ole asian vaatimalla tarkkuudella tehty arviota siitä, täyttävätkö nykyiset hyvitysten euromäärät direktiivin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. SAK:n ja Akavan mukaan nämä edellytykset eivät hyvitysten osalta nykyisellään täyty. Tasa-arvolain rikkomisesta aiheutuvien hyvitysten matala euromäärä heikentää erityisesti syrjintää ennaltaehkäisevää, eli toisin sanoen niiden varoitavaa vaikutusta. Suuremmat hyvityssummat loisivat nykyistä tehokkaamman insentiivin tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamiseen. Lisäksi suuremmat hyvityssummat kompensoisivat paremmin syrjinnän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia yksilölle, kuten henkistä ja taloudellista haittaa sekä urakehityksen estymistä tai hidastumista. Hyvitysten euromäärien korotus vahvistaisi myös viestiä siitä, että syrjintää ei yhteiskunnassamme pidetä hyväksyttävänä. Euromäärien korottaminen vahvistaisi siten hyvitysten oikeasuhtaisuutta seuraamuksena.

13.5.2025

Muita huomioita

Jäsenvaltioiden on mahdollista säätää direktiiviä pidemmälle menevistä velvoitteista tai toteuttaa pidemmälle meneviä toimenpiteitä edistääkseen sukupuolten välistä palkkatasa-arvoa. Esi-tyksessä esitetään kuitenkin, että direktiivi pannaan täytäntöön direktiivissä asetetun vähimmäistason mukaan sekä käytetään kansalliset harkintamahdollisuudet, joilla heikennetään direktiivin vaikuttavuutta. SAK ja Akava pitävät tätä ratkaisua erityisen valitettavana, sillä uudistus ei tule tällä tavoin edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa palkkauksessa niin tehokkaasti kun olisi tarvetta ja mahdollista.

Katariina Sahlberg, SAK ry

Hannele Fremer, Akava ry

Lotta Savinko, Akava ry

13.5.2025

Eriävä mielipide palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen

Eriävänä mielipiteenään STTK lausuu seuraavaa:

STTK pitää palkka-avoimuusdirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/970) tarpeellisenä ja oikeasuuntaisena, sillä tällä hetkellä nykyisessä lainsäädännössä ei riittävän tehokkaasti säännellä palkkauksen läpinäkyvyyttä tai samapalkkaisuuden periaatetta muilla tavoin edistävistä konkreettisista toimista, joiden avulla voidaan puuttua palkkasyrjintää ja kaventaa sukupuolten välisiä perusteettomia palkkaeroja. STTK pitää kuitenkin valitettavana hallituksen linjausta, jonka mukaan palkka-avoimuusdirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa pyritään täyttämään ainoastaan direktiivin minimivaatimukset.

Linjaus minimitäytäntöönpanosta on huolestuttava tilanteessa, jossa Suomi on saanut useampia kansainvälisiä huomautuksia palkkatasa-arvon edistämisen puutteista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut vuonna 2020 Suomelle langettavan päätöksen järjestökanteluasiassa, jossa komitea katsoi muun muassa, että sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet eivät ole olleet Suomessa riittävän tehokkaita, kun mittarina käytetään koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroa. Komitea totesi, että Suomen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka varmistavat sukupuolten palkkaeron kaventumisen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi Kansainvälisen työjärjestö ILO:n asiantuntijakomitea on huomionnut sukupuolten palkkaeron hitaan kaventumisen Suomessa ja kannustanut Suomen hallitusta esimerkiksi selkeyttämään samanarvoisen työn merkitystä.

Yksi merkittävimmistä sukupuolten välisen palkkaeron taustatekijöistä on palkkatietojen puutteellinen läpinäkyvyys. Tämä mahdollistaa palkkasyrjinnän pysymisen piilossa, vaikeuttaa syrjinnän tunnistamista ja tekee palkkaerojen korjaamisesta hyvin haastavaa. Direktiivi pyrkii muuttamaan tätä tilannetta velvoittamalla työnantajia tekemään palkkarakenteistaan läpinäkyvämpiä ja luomalla työntekijöille todellisia mahdollisuuksia selvittää palkkansa perusteita. Näitä tavoitteita hallitus kuitenkin vesittää minimitäytäntöönpanon seurauksena.

Erityisesti uusien lainsäädäntömuutosten seuraamukset ovat jäämässä tosiasiallisesti hyvin näennäisiksi ja tehottomiksi siltä osin, kun seuraamusten täytäntöönpano edellyttää pitkän byrokraattisen prosessin läpikäymistä ennen todellista seuraamuksen uhkaa.

Täytäntöönpanon yhteydessä on myös olennaista huomioida direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä heikentämiskielto, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön suojan tasoa ei saa alentaa direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. STTK pitää erittäin tärkeänä, että tästä reunaehdosta pidetään kiinni.

13.5.2025

Palkkaraportointi- ja arviointi sekä palkkakehitystä koskeva velvoite

Nykyisin tasa-arvolain mukaan vähintään 30 työntekijän työpaikoilla on tehtävä palkkakartoitus, jossa tarkastellaan, ettei naisten ja miesten välillä esiinny perusteettomia palkkaeroja. Direktiivi tuo tähän lisäksi raportointi- ja arviointivelvoitteen vähintään 100 työntekijän työpaikoille – pitkälti samasta tietopohjasta, jota jo kansallisesti kerätään.

Sen sijaan, että direktiivin vaatimukset olisi yhdistetty saumattomasti olemassa oleviin velvoitteisiin, hallitus esittää erillistä ja hajanaista toteutustapaa. Raportointi ja palkka-arviointivelvoitteiden soveltamisrajat ollaan säätämässä koskemaan ainoastaan vähintään 100 työntekijää työllistäviä työpaikkoja, mikä tekee sääntelystä epäselvää ja luo riskin, että työnantajat kokevat nykyisen palkkakartoitusvelvoitteen täyttyvän pelkällä raportoinnilla. Tämä voi johtaa velvoitteiden laiminlyöntiin, erityisesti suurilla työpaikoilla, ja heikentää käytännössä nykyistä suojan tasoa – vastoin EU:n heikentämiskiellon periaatetta.

Palkkaraportointi- ja arviointivelvoitteet olisi ollut perusteltua ulottaa vähintään 30 työntekijän työpaikkoihin kuten tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus. Tämä olisi parantanut sääntelyn johdonmukaisuutta ja edistänyt laajemmin palkkatasa-arvoa. Nyt valittu hajautettu malli osoittaa hallituksen todellista tahtoa kaventaa sukupuolten palkkaeroja.

Erityisen ongelmallista on myös se, että palkkakehitystietojen jakamista rajataan vain yli 50 työntekijän työpaikoille, vaikka tiedot ovat olemassa käytännössä kaikilla työpaikoilla. Tällainen keinotekoinen raja on paitsi tarpeeton myös osoitus hallituksen haluttomuudesta aidosti lisätä palkkojen läpinäkyvyyttä – vaikka juuri sen puute on tunnistettu yhdeksi suurimmista esteistä palkkasyrjinnän kitkemiselle Suomessa.

Kanneajat ja hyvityksen vaatiminen

Toinen keskeinen minimi-implementoinnin seurauksena epäselvyyttä lainsäädännössä aiheuttava asia on kanneaikojen pirstaloituminen. Palkansaajakeskusjärjestöt ovat esittäneet palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanotyöryhmässä, että tasa-arvolain kanneajat yhtenäistettäisiin jatkossa kolmeen vuoteen koskien kaikkia tasa-arvolain syrjintätilanteita. Samaan aikaan palkka-avoimuusdirektiivin työryhmän toimikauden aikana STM:n alaisuudessa olleessa työelämän tasa-arvo ja perhevapaat -työryhmässä palkansaajakeskusjärjestöt ovat myös kompromissina yhdessä työnantajapuolen kanssa ehdottaneet, että työhönotossa kanneaika tasa-arvolaissa olisi vähintään 2 vuotta.

Näistä näkemyksistä huolimatta palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanossa on menty minimi-implementointiin perustuen käytännön näkökulmasta hyvin vaikeaselkoiseen suuntaan. Jatkossa kanneaika tasa-arvolain mukaan olisi yksi vuosi työhönottotilanteissa, kolme vuotta palkkasyrjintätilanteissa ja kaksi vuotta muissa syrjintätilanteissa. Sääntelyä sekoittaa entisestään se, että jatkossa kolmen vuoden palkkasyrjinnän kanneajan alkamisajankohta

13.5.2025

määräytyisi lain sanamuodon mukaan eri tavoin suhteessa työhönottoa koskevaan kanneaikaan ja kahden vuoden muita syrjäntätilanteita koskevaan kanneaikaan.

Uuden kanneaikasäännöksen eli tasa-arvolain 12 §:n 2 momentin mukaan palkkasyrjäntäkieltoa rikottaessa kanne on nostettava kolmen vuoden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää palkkasyrjäntäkiellon rikkomisesta. Muissa tilanteissa kanneaika alkaa kulua sanamuodon mukaan ”syrjinnän kiellon rikkomisesta”. Työhönottotilanteen osalta säilytetty yhden vuoden kanneaika voi myös suoraan pykälää lukemalla johtaa ajattelemaan, että työhönottotilanteisiin liittyvissä palkkasyrjäntätilanteissa kanneaika olisi vain vuosi, vaikka se on direktiivin mukaisesti kolme vuotta.

Palkkauksen läpinäkyvyys ennen työhönottoa

Kolmantena keskeisenä minimi-implementointista seuranneena epäselvyytenä STTK nostaa esiin uuden tasa-arvolain mukaisen 6 g §:n, joka sääntelee palkkauksen läpinäkyvyydestä ennen työhönottoa. Kyseisen säännöksen mukaan työnantajan on annettava työnhakijoille tiedoksi tehtävästä maksettava alkupalkka tai sen vaihteluväli, jotta varmistetaan tietoon perustuva ja läpinäkyvä palkkaneuvottelu. Tämän toteuttaakseen työnantajan on annettava nämä tiedot työnhakijalle riittävän ajoissa, kuten julkaisemalla tiedot työpaikkailmoituksessa, antamalla ne ennen työhaastattelua tai muulla tavoin.

STTK toteaa, että lain sanamuoto yhdessä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa jättää liikaa tulkinnanvaraa siitä, missä konkreettisessa vaiheessa työnantajan on pykälässä mainittavat tiedot annettava. STTK katsoo, että pykälän sanamuodon tai vähintäänkin perustelutekstin tulisi yksiselitteisesti todeta, että työnantajan käyttäessä työpaikkailmoituksia, pykälässä mainitut tiedot tulisi ilmoittaa jo työpaikkailmoituksissa. Sen sijaan pykälässä käytetty ilmaisu ”muulla tavoin” tarkoittaisi puolestaan tilanteita, joissa työnantaja ei käytä työpaikkailmoituksia tai työhaastatteluja, jolloin työnantajan tulisi ilmoittaa kyseiset tiedot erikseen ennen työsopimuksen tekemistä. Esitetty pykälä ja hallituksen esityksen perustelut eivät kuitenkaan selkeästi ilmaise tätä portaittaista menettelyä, johon myös komissio on lainsäädäntövaiheessa ohjeistuksellaan kehottanut.

STTK katsoo, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty lause ”Työnhakijalle olisi annettava tiedot mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia” tarkoittaa työpaikkailmoituksia käyttävien työnantajien kohdalla, että pykälässä esitetyt tiedot ilmoitetaan jo näissä ilmoituksissa. Tämä tulisi ilmetä kuitenkin nykyistä selvemmin hallituksen esityksestä.

Sama ja samanarvoinen työ

Direktiivin täytäntöönpanossa erityisen ongelmallista on se, että direktiivin 4 artiklan mukaisen saman ja samanarvoisen työn määrittelyn osalta ei täyty edes minimitäytäntöönpano. Nyt

13.5.2025

hallituksen esityksessä keskeinen osa samanarvoisen työn määrittelystä ja sen soveltamisesta on jätetty hyvin pitkälti perusteluiden varaan, vaikka direktiivin sanamuoto on hyvin yksiselitteinen.

Direktiivin 4 artikla edellyttää, että kansallisesti toteutetaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajilla on palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Direktiivin 4 artiklan mukaan palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa, käyttäen objektiivisia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, samanarvoisen työn sisältöä ei ole tällä hetkellä määritelty Suomen lainsäädännössä. Termi on siis voimassa olevassa tasa-arvolaisissa vain maininnan tasolla ja täsmällisempää sääntelyä asiasta ei ole. Samanarvoinen työ on mainittu myös lain esitöissä vuoden 2014 hallituksen esityksessä (HE 19/2014 vp.). Esitöissä mainitaan myös se, että samanarvoisen työn niukka määrittely on koettu ongelmalliseksi. Myös esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään TyVM 8/2022 esittänyt, että valtioneuvosto laatii samanarvoista työtä koskevan määritelmän tasa-arvolakiin lisättäväksi.

STTK korostaa, että täytäntöönpanon yhteydessä on erittäin tärkeää tuoda saman ja samanarvoisen työn määritelmä kokonaisuudessaan tasa-arvolakiin. Tämä on direktiivin vähimmäistäytäntöönpanon edellytys. Kansallisessa kontekstissa direktiivi edellyttää, että lakiin kirjataan direktiivissä määritellyt kriteerit saman ja samanarvoisen työn vertailemiseksi. STTK toteaa, että samanarvoisen työn soveltamista koskevassa 6 f §:ssä tulisi selkeästi käydä ilmi direktiivin sanamuodon mukaisesti, että palkkarakenteiden avulla pitäisi jatkossa pystyä arvioimaan, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa. Vertailukelpoinen tilanne on keskeistä, jotta samapalkkaisuuden periaate toteutuu myös samanarvoista työtä tekevien osalta. Tämä direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa todettu seikka tulisi käydä selvästi ilmi pykälätasolla, eikä määritellä asiaa vain perustelutekstissä.

Seuraamukset

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia koskevista säännöistä, joita sovelletaan samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamiseen ja velvoitteiden rikkomiseen. Täytäntöönpanon yhteydessä on välttämätöntä varmistaa, että tämä myös tosiasiallisesti toteutuu Suomessa.

STTK katsoo, että seuraamusten täytäntöönpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota yksilön oikeusturvaan. Nykyinen esitys ei tarjoa riittäviä keinoja yksittäiselle työntekijälle tai työnhakijalle puuttua epäkohtiin. Seuraamusten on oltava paitsi muodollisesti olemassa, myös aidosti käytettävissä ja vaikuttavia. Tältä osin hallituksen esitys jää selvästi puutteelliseksi.

13.5.2025

STTK pitää direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömänä, että täytäntöönpanon yhteydessä säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. STTK katsoo, että laiminlyöntimaksun käyttöala jää kuitenkin liian suppeaksi, kun sitä esitetään mahdolliseksi ainoastaan palkka-arvioinnin laiminlyöntitilanteisiin.

Uhkasakon käyttö puolestaan on esityksessä sidottu yksittäisen työntekijän ja -hakijan kannalta niin monimutkaiseen ja pitkälliseen prosessiin, että sen varoittava vaikutus jää käytännössä olemattomaksi. Seuraamuksia ei voida pitää tehokkaina, jos niiden toteutuminen edellyttää vuosien byrokratiaa.

Yksittäinen työntekijä tai työnhakija voi esitetyn mallin mukaan saattaa työnantajan menettelyjä useiden uusien pykälien osalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ainoastaan tasa-arvovaltuutetun kautta. Tasa-arvovaltuutettu tarvitsee riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi. Riskinä on, että tasa-arvovaltuutetulla ei rajallisten resurssien vuoksi tosiasiallisesti ole mahdollisuutta saattaa kaikkia tietoonsa tulleita laiminlyöntejä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu ei olisi ainoa taho, joka voi saattaa asioita lautakuntaan. STTK katsoo, että myös työmarkkinakeskusjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan menettelyä koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle myös nyt säädettävien uusien pykälien osalta.

Lisäksi STTK:n näkemyksen mukaan esityksessä pitäisi korottaa tasa-arvolain mukaisten hyvitysten euromääriä. Esityksen yhteydessä ei ole asian vaatimalla tarkkuudella tehty arviota siitä, täyttävätkö nykyiset hyvitysten euromäärät direktiivin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. STTK:n mukaan nämä edellytykset eivät hyvitysten osalta nykyisellään täyty. Tasa-arvolain rikkomisesta aiheutuvien hyvitysten matala euromäärä heikentää erityisesti syrjintää ennaltaehkäisevää, eli toisin sanoen niiden varoittavaa vaikutusta. Suuremmat hyvityssummat loisivat nykyistä tehokkaamman insentiivin tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamiseen. Lisäksi suuremmat hyvityssummat kompensoisivat paremmin syrjinnän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia yksilölle, kuten henkistä ja taloudellista haittaa sekä urakehityksen estymistä tai hidastumista. Hyvitysten euromäärien korotus vahvistaisi myös viestiä siitä, että syrjintää ei yhteiskunnassamme pidetä hyväksyttävänä. Euromäärien korottaminen vahvistaisi siten hyvitysten oikeasuhtaisuutta seuraamuksena.

Muita huomioita

Jäsenvaltioiden on mahdollista säätää direktiiviä pidemmälle menevistä velvoitteista tai toteuttaa pidemmälle meneviä toimenpiteitä edistääkseen sukupuolten välistä palkkatasa-arvoa. Esityksessä esitetään kuitenkin, että direktiivi pannaan täytäntöön direktiivissä asetetun vähimmäistason mukaan sekä käytetään kansalliset harkintamahdollisuudet, joilla heikennetään direktiivin vaikuttavuutta. Osittain edes minimitäytäntöönpano ei täyty esimerkiksi



13.5.2025

samanarvoisen työn määritelmän kohdalla. STTK pitää tätä ratkaisua erityisen valitettavana, sillä uudistus ei tule tällä tavoin edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa palkkauksessa niin tehokkaasti kun olisi tarvetta ja mahdollista.

Lisätietoja

Ville Kirvesniemi, juristi
040 681 8312