

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

Hallituksen esitysluonnos ei täytä direktiivin vähimmäisvaatimuksia. Esitykseen on sisällytettävä samanarvoisen työn määritelmä.

EU:n palkka-avoimuusdirektiivin (EU) 2023/970 keskeinen sisältö ja tavoite perustuvat periaatteeseen samasta ja samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta. Direktiivin tarkoituksena ei ole ainoastaan vahvistaa jälkikäteistä oikeussuojaa, vaan ennen kaikkea ennaltaehkäistä palkkasyrjintää lisäämällä läpinäkyvyyttä, ennakoitavuutta ja työntekijöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia arvioida palkkaeroja. Samanarvoisen työn käsitteellä on direktiivissä keskeinen ja itsenäinen merkitys.

Hallituksen esitysluonnosta on ennen lausuntokierrosta muutettu verrattuna STM:n asettaman lainvalmisteluryhmän 16.5.2025 esitysluonnokseen. Esitysluonnoksesta on poistettu samanarvoisen työn käsite 3 §:stä ja samanarvoisen työn säännös on muutettu vähemmän velvoittavaksi. Direktiivin täytäntöönpano edellyttää samanarvoisen työn määritelmän tuomisen tasa-arvolakiin. Tämä on direktiivin vähimmäistäytäntöönpanon edellytys.

STM:n lainvalmisteluryhmän esitysluonnoksessa (18.5.2025) ehdotettiin lisättäväksi tasa-arvolain 3 §:ään samanarvoisen työn käsite: Samanarvoisella työllä tarkoitetaan tässä laissa työtä, joka katsotaan samanarvoiseksi toisen työn kanssa syrjimättömien, objektiivisten ja sukupuolineutraalien kriteerien, joista säädetään 6 f §:ssä, mukaisesti.

Akava korostaa, että voimassa olevan sääntelyn selkeyttäminen ei ole riittävää, koska voimassa oleva laki ei sisällä direktiivin edellyttämiä samanarvoisen työn käsitettä eikä samanarvoisen työn arvioinnissa käytettäviä kriteereitä. Samanarvoisen työn määritelmän puuttuminen kansallisesta sääntelystä heikentää palkka-avoimuusdirektiivin ydintavoitteen toteutumista. Direktiivin tehokas, ennakoitava ja yhdenmukainen toimeenpano edellyttää, että samanarvoisen työn arvioinnille luodaan selkeä normatiivinen kehys lainsäädäntöön.

Samanaarvoisen työn määritelmän puuttuminen laista on koettu ongelmalliseksi ja siksiikin samanaarvoisen työn määritelmä tarvitaan. Samanaarvoisen työn määrittelemättömyys antaa myös mahdollisuuden, että määritelmän puuttuessa käytetään vain "sama työ" käsitettä. Tämä ei täyttäisi direktiivin vähimmäisvaatimuksia.

Direktiivin edellyttämän saman ja samanaarvoisen työn määritteleminen tuo tarvittavia työkaluja, joilla kansallisesta lainsäädännöstä saataisiin lain soveltajalle nykyistä selkeämpi siitä, miten samanaarvoinen työ määritellään tai miten töitä pystytään vertailemaan keskenään samanaarvoisen työn havaitsemiseksi. Lisäksi samanaarvoisen työn kriteerien tuominen lakiin helpottaa työnantajia perustelemaan jatkossa entistä selvemmin, mihin esimerkiksi eri palkat työntekijöiden välillä perustuvat. Nykytilaan verrattuna lain tasolla olisi siis konkreettisesti määritelty, miten töitä ja tehtäviä voitaisiin vertailla keskenään. Direktiivin edellyttämä samanaarvoisen työn käsitteen ja kriteerien määrittely lisäisi oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta.

Direktiivin resitaalissa 20 todetaan: "Jotta voidaan poistaa esteitä, jotka estävät sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän uhreja käyttämästä samaa palkkaa koskevaa oikeuttaan, ja opastaa työnantajia kyseisen oikeuden noudattamisen varmistamisessa, olisi selkeytettävä keskeisiä käsitteitä, jotka liittyvät samapalkkaisuuteen samasta tai samanaarvoisesta työstä, kuten palkka ja samanaarvoinen työ, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Näin voitaisiin helpottaa kyseisten käsitteiden soveltamista erityisesti mikroyrityksissä sekä pienissä ja keskisuurissa yrityksissä."

Voimassa olevan tasa-arvolain esitöissä (HE 19/2014 vp) todetaan s. 116, että "lainsäädännössä ei suoraan määritellä, mitä samalla ja samanaarvoisella työllä tarkoitetaan." Lain esitöissä viitataan samapalkkaisuusperiaatteen kansainvälisiin tulkintoihin, jotka vastaavat direktiivin samanaarvoisen työn arvioinnin kriteereitä. Kansallisesti eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään TyVM 8/2022 esittänyt, että valtioneuvosto laatii samanaarvoista työtä koskevan määritelmän tasa-arvolakiin lisättäväksi.

Akava korostaa, että direktiivin vähimmäistytäntöönpano edellyttää, että samanaarvoinen työ määritellään tasa-arvolaissa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Ehdotettu uusi 3 a § työn samanarvoisuuden tunnistamisesta ei täytä direktiivin vähimmäisvaatimuksia.

Direktiivin 4 artiklan ”Sama ja samanarvoinen työ” mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajilla on palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Lisäksi palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa, käyttäen objektiivisia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä, joista on sovittu työntekijöiden edustajien kanssa, jos tällaisia edustajia on. Näihin kriteereihin on kuuluttava vähintään pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut tekijät, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä. Kriteerit eivät saa perustua suoraan tai välillisesti työntekijöiden sukupuoleen.

Direktiivin taustalla on samapalkkaisuusperiaate, jonka mukaan naisille ja miehille on maksettava samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Tämä periaate on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklaan. Samapalkkaisuus ja syrjimättömyys ovat perusoikeuksia, ja ne perustuvat myös kansainvälisiin sopimuksiin, EU-oikeuteen sekä kansalliseen lainsäädäntöömme. Työnantajan on varmistettava, että käytössä olevat palkkarakenteet varmistavat sen, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka.

STM:n lainvalmisteluryhmän esitysluonnoksessa esitettiin, että samasta ja samanarvoisesta työstä säädettäisiin seuraavasti (ehdotettu uusi 6 f): Työnantajalla on oltava työehtosopimukseen perustuvat tai muut sellaiset palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Työnantajan on työn arvon arvioinnissa käytettävä kriteereitä, joilla voidaan arvioida työn edellyttämää pätevyyttä, kuormitusta, vastuun määrää ja työoloja sekä tarvittaessa muita tekijöitä, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä.

Direktiivin resitaalissa 26. todetaan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti työn arvon arvioinnissa ja vertailemisessa olisi sovellettava objektiivisia kriteereitä, mukaan lukien koulutus- ja ammattitaitovaatimukset, pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot, riippumatta työskentelymuotojen eroista. Samanarvoisen työn käsitteen soveltamisen helpottamiseksi erityisesti mikroyrityksissä sekä pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, käytettäviin objektiivisiin kriteereihin olisi kuuluttava neljä tekijää: pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot. Kyseiset tekijät on nykyisissä unionin suuntaviivoissa määritetty organisaatiossa suoritettavien tehtävien arvioimisen kannalta keskeisiksi ja riittäviksi riippumatta siitä, millä toimialalla organisaatio toimii. Koska kaikki tekijät eivät ole yhtä tärkeitä tietyssä työtehtävässä, työnantajan olisi punnittava kutakin näistä neljästä tekijästä sen osalta, mikä on näiden kriteerien merkitys kyseisessä työssä tai tehtävässä. Myös lisäkriteerejä voidaan ottaa huomioon, jos ne ovat merkityksellisiä ja perusteltuja.

Palkkauksen riittävä läpinäkyvyys tuo esiin myös palkkajärjestelmiin ja työn luokitteluun sisältyvää sukupuolten eriarvoista kohtelua. Työnantaja voi tarkastelun avulla tunnistaa mahdollisia

sukupuoleen perustuvia tahattomasti syntyneitä ja syrjiviä perustelemattomia palkkaeroja. Hallituksen esitysluonnos ei kuitenkaan kannusta eikä velvoita direktiivin edellyttämällä tavalla tarkastelemaan palkkauksen läpinäkyvyyttä ja sen mahdollisesti esiintuomia, perustelemattomia eroja varsinkaan silloin, kun kollektiivisopimuksessa työn arvon ja vaativuuden arviointi on kytketty osaksi palkkausjärjestelmää. Jos työn samanarvoisuutta ei määritellä, direktiivin 4 artiklan edellyttämä samanarvoisen työn arviointi ei voi toteutua käytännössä.

Työnantajan tulee sisällyttää palkkarakenteisiinsa sellaiset arviointikriteerit, joiden avulla samanarvoisia töitä voitaisiin vertailla keskenään. Tämä ei edellytä sitä, että työpaikalla tulisi soveltaa samaa palkkausjärjestelmää kaikkiin työntekijöihin riippumatta työtehtävästä tai sovellettavasta työehtosopimuksesta. Jos esimerkiksi työpaikan palkkarakenteet koostuvat kahdesta eri työehtosopimuksesta, näissä työehtosopimusten sovitussa palkkausjärjestelmissä pitäisi olla sisällytettynä samanarvoisen työn vertailun mahdollistavia kriteerejä.

EU-oikeudessa (Enderby C-127/92) on selkeästi todettu, ettei työehtosopimus tai eri työehtosopimusten noudattaminen samassa työpaikassa ole hyväksyttävä syy palkkaerolle, kun työntekijät työskentelevät samassa työpaikassa ja tekevät samaa tai samanarvoista työtä. Direktiivi edellyttää samapalkkaisuuden vahvistamista yksilön ja palkkausjärjestelmän osalta. Lainsäädännön on edellytettävä, että palkkausjärjestelmät ovat sukupuolineutraaleja ja perustuvat ensisijaisesti direktiivin mukaisiin kriteereihin: Osaamiseen, kuormitukseen, vastuun määrään ja työoloihin. Tämän rinnalla, palkkausjärjestelmän niin vaatiessa, huomioidaan työehtosopimuksen palkkausjärjestelmän kriteerit ja huomioidaan samalla näiden kaikkien kriteerien painoarvo työn samanarvoisuutta arvioitaessa.

Akava huomauttaa, että direktiiviä sovelletaan sekä julkisen että yksityisen sektorin työnantajiin. Kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan vain työehtosopimukset, mutta ei virkaehtosopimuksia.

Akava katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen mukainen järjestelmä saman ja samanarvoisen työn arvioimiseksi ja tämän arvioinnin perusteella tapahtuviksi toimenpiteiksi määräytyä sen mukaan, onko työ- tai virkaehtosopimuksessa työn arvon ja vaativuuden arviointi osana palkkausjärjestelmää. Työ- tai virkaehtosopimuksia, joissa tätä ei ole osana, arvioitaisiin kriteerien osalta tarkkarajaisemmin direktiivin kriteerien mukaisesti. Tällainen kaksijakoisuus ei täytä direktiivin vähimmäisvaatimuksia eikä edistä riittävästi mahdollisten sukupuoleen perustuvien, selittämättömien palkkaerojen havaitsemista ja korjaamista. Tämä myös vaikeuttaa niiden työ- ja virkaehtosopimusten arviointia samapalkkaisuuden osalta, jotka kuuluisivat 3 a §:n 2 momentin soveltamisalaan.

Ehdotettu uusi 3 a § työn samanarvoisuuden tunnistamisesta ei täytä direktiivin vähimmäisvaatimuksia. Esitysluonnos on tältä osin myös vahvassa ristiriidassa samapalkkaisuuden edistämismääräyksen kanssa.

Direktiivi edellyttää, että saman ja samanarvoisen työn kriteerit ovat objektiivisia ja sukupuolineutraaleja eivätkä ne saa perustua suoraan tai välillisesti työntekijöiden sukupuoleen. Ehdotetussa uudessa 3 a §:ssä työntekijöiden sukupuolta ei mainita lainkaan ja objektiivisuus koskisi vain 3 a §:n 2 momentin tilanteita, joissa työn arvon tai vaativuuden arviointi perustuisi työ- tai virkaehtosopimuksen palkkausjärjestelmään.

Lisäksi direktiivi edellyttää, että kriteereihin on kuuluttava pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot. Ehdotetussa uudessa 3 a §:ssä kriteerit on muutettu muotoon osaaminen, kuormitus, vastuu sekä työoloihin liittyvät tekijät. Lisäksi voitaisiin huomioida kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisiä muita tekijöitä, kuten lainvalmistelutyöryhmän 16.5.2025 ehdotuksessakin. Samanarvoisen työn arvioinnin on perustuttava myös työn edellyttämään pätevyyteen ja kelpoisuuteen, eikä sääntely saa johtaa siihen, että näillä tekijöillä ei olisi palkkavaikutusta.

Ehdotettu uusi 3 a § on velvoittavuudeltaan väljempi kuin direktiivi edellyttää. Lisäksi sääntelyn velvoittavuus olisi riippuvainen siitä, sovelletaanko työntekijään työ- tai virkaehtosopimusta, jossa työn arvon tai vaativuuden arviointi on kytketty osaksi työ- tai virkaehtosopimuksen palkkausjärjestelmää.

Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan työn samanarvoisuutta arvioitaisiin tässä laissa syrjimättömien, sukupuolineutraalien ja työssä merkityksellisten arviointikriteerien perusteella, joita olisivat työn luonteesta riippuen osaaminen, kuormitus, vastuu, työoloihin liittyvät tekijät sekä muut kyseisessä työssä tai tehtävässä merkitykselliset tekijät. Perusteluiden mukaan kyse olisi menetelmästä töiden samanarvoisuuden tunnistamiseen. Akava korostaa, että direktiivi edellyttää sekä saman ja samanarvoisen työn tunnistamista, arviointia sekä toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka.

Ehdotetun säännöksen 2 momentti olisi arviointikriteerien suhteen vielä väljempi kuin ehdotetun 3 a §:n 1 momentti, ja että direktiivi huomioi työehtosopimusjärjestelmästä johtuvat erityispiirteet ja –tarpeet. Pykälän 2 momentti koskisi tilannetta, jossa työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa työn arvon tai vaativuuden arviointi on kytketty osaksi palkkausjärjestelmää. Perusteluiden mukaan olisi luontevaa, että työn samanarvoisuus voitaisiin arvioida työehtosopimuksessa määriteltujen kriteerien perusteella. Säännös ei kuitenkaan edellyttäisi, että työehtosopimuksessa määritellyt kriteerit vastaisivat direktiivin edellyttämiä samanarvoisen työn arvioinnin kriteereitä. Säännös edellyttää, että sanotut kriteerit heijastavat työn vaativuutta tai arvoa kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisellä tavalla esimerkiksi osaamisen, kuormituksen, vastuun, työolojen tai muiden vastaavien seikkojen perusteella.

Ottaen huomioon, että kyse on direktiivin vähimmäisvaatimuksista, hallituksen esitysluonnoksessa käytetyt sanamuodot ovat epäselviä, tulkinnanvaraisia ja aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta. Tulkinnanvaraisuus heijastuu sekä työntekijöihin että työnantajiin, kun lakia sovellettaessa

joudutaan arvioimaan, mitkä ovat direktiivin edellyttämiä vähimmäisvaatimuksia. Akava korostaa, että sääntelyn ja sitä koskevien perusteluiden täsmällisyys on erittäin tärkeää myös yksilön oikeussuojan toteutumisen kannalta.

Ehdotettu 3 a § asettaa työntekijät samanarvoisen työn arvioinnin kriteerien ja sääntelyn velvoittavuuden osalta eri asemaan sen perusteella, sovelletaanko heihin työ- tai virkaehtosopimuksen mukaista palkkausjärjestelmää, työehtosopimusta, jossa ei ole sovittu palkkausjärjestelmästä vai työnantajan käyttöön ottamaa palkkausjärjestelmää, joka ei perustu työ- tai virkaehtosopimukseen.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Direktiivin artikla 6 sääntelee palkanmuodostus- ja palkkakehityspolitiikan läpinäkyvyyttä siten, että työnantajien on annettava työntekijöilleen helposti saatavassa muodossa tieto kriteereistä, joita käytetään työntekijöiden palkan, palkkatasojen ja palkkakehityksen määrittämisessä. Näiden kriteerien on oltava objektiivisia ja sukupuolineutraaleja. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa työnantajat, joilla on alle 50 työntekijää, 1 kohdassa säädetystä palkkakehitystä koskevasta velvoitteesta.

Hallituksen esitysluonnoksessa artiklan keskeinen sisältö on saatettu osaksi tasa-arvolakia. Akava pitää ongelmallisena sitä, että tasa-arvolain 6 §:n 3 momentissa palkkakehitystä koskevien tietojen antamisvelvollisuus rajataan koskemaan vain vähintään 50 työntekijän työpaikkoja. Palkkakehitystä koskevat tiedot ovat joka tapauksessa käytettävissä valtaosalla työpaikoista viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä, eikä esitetulle soveltamisrajaukselle ole tältä osin esitetty hyväksyttäviä perusteita. Rajaus heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja herättää kysymyksiä hallituksen tosiasiallisesta sitoutumisesta palkkatasa-arvon edistämiseen. On lisäksi todettu, että palkkauksen riittämätön läpinäkyvyys on yksi keskeisimmistä syistä sukupuolten välisten palkkaerojen säilymiselle.

Direktiivin 5 artikla edellyttää, että työnantajien on varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja ja että työhönottoprosessit hoidetaan syrjimättömällä tavalla. Direktiivin resitaalissa 33. todetaan, että päästäksemme eroon yksittäisiä työntekijäitä koskevista sukupuolten palkkaeroista, työnantajan olisi varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Akava huomauttaa, että sosiaali- ja terveysministeriön alaisen työryhmän esitys vastasi tältä osin direktiivin sanamuotoa ja tarkoitusta, jonka mukaan työnantajan tulee varmistaa, että työpaikkailmoitukset ja työpaikalla käytössä olevat tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja.

Hallituksen esitysluonnoksessa on sukupuolineutraaleiden nimikkeiden osalta poistettu työnantajan velvoite varmistaa, että myös työpaikalla käytössä olevat nimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Esitysluonnoksessa velvoite sukupuolineutraaleista tehtävänimikkeistä on rajattu koskemaan työpaikkailmoituksia, ja niissä käytettäviä tehtävänimikkeitä.

Akava ei näe perusteita esitetylle rajaukselle ja huomauttaa, että esitetty säännös ei täytä direktiivin vähimmäisvaatimuksia. Direktiivin tavoitteena ei ole ainoastaan varmistaa sukupuolineutraali rekrytointi, vaan ehkäistä rakenteellista ja kielellistä syrjintää laajemmin työelämässä. Tehtävänimikkeet vaikuttavat muun muassa työn arvottamiseen. Jos työpaikalla käytössä olevat tehtävänimikkeet voivat olla sukupuolittuneita, mutta vain ilmoitusvaiheessa vaaditaan neutraalisuutta, direktiivin tavoite vaarantuu. Rajaus heikentää myös sääntelyn selkeyttä ja sen noudattamisen valvontaa. Jos laki koskee vain ilmoituksissa käytettäviä nimikkeitä, jää epäselväksi, miten toimitaan tilanteissa, joissa ilmoituksessa käytetty nimike on neutraali, mutta työpaikalla käytössä oleva nimike ei ole, ja miten työnantajan velvollisuutta arvioidaan käytännössä, etenkin suhteessa direktiivin vähimmäisvaatimuksiin.

Direktiivin velvoitteen kaventaminen työpaikkailmoituksiin heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja on omiaan vaarantamaan direktiivin tehokkaan toimeenpanon. Sukupuolineutraaliuden tulee koskea myös työpaikalla käytössä olevia tehtävänimikkeitä, jotta sääntelyllä on tosiasiallista merkitystä palkkatasa-arvon edistämisessä

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Akava pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa säädetään työnantajille velvollisuus raportoida nais- ja miespuolisten työntekijöiden välisistä palkkaeroista sekä palkkauksen rakennetta kuvaavista tunnusluvuista palkka-avoimuusdirektiivin edellyttämällä tavalla. Esityksessä on kattavasti määritelty raportoitavat tiedot, mukaan lukien kokonaispalkkaa, täydentäviä ja muuttuvia palkanosia, mediaaneja, kvartiilipalkkaluokkia sekä työntekijäryhmittäistä tarkastelua koskevat tiedot. Myönteistä on myös se, että tietojen oikeellisuus edellytetään työnantajan johdon vahvistettavaksi henkilöstön edustajia kuultuaan sekä se, että työntekijöillä ja henkilöstön edustajilla on oikeus saada lisäselvityksiä ja perusteluja havaituista palkkaeroista.

Akava korostaa kuitenkin, että kansallisen sääntelyn on varmistettava direktiivin täysimääräinen vähimmäistoimeenpano myös käytännössä. Tämän vuoksi esitysluonnoksen säännöksiä ja perusteluita on tarpeen selkeyttää. Direktiivi edellyttää erikokoisille työnantajille porrastettuja raportointitiheyksiä ja määräaikoja siten, että vähintään 250 työntekijää työllistävät työnantajat raportoivat tiedot vuosittain, 150–249 työntekijää työllistävät kolmen vuoden välein ja 100–149 työntekijää työllistävälle raportointivelvollisuus alkaa siirtymäajan jälkeen vuonna 2031. Hallituksen esitysluonnoksessa raportointivelvoite rajautuu työnantajiin, joiden palveluksessa on vähintään 100 työntekijää, mutta direktiivin edellyttämät raportointisyklit ja määräajat näyttävät kytkeytyvän tulotietojärjestelmää koskevaan sääntelyyn. Akava pitää välttämättömänä, että direktiivin mukaiset aikataulut ja raportointijaksot ilmenevät sääntelykokonaisuudesta yksiselitteisesti ja ovat sekä työnantajien että valvonnan näkökulmasta selkeitä ja ennakoitavia.

Akava pitää lisäksi tarkoituksenmukaisena, että raportoinnin tekninen toteutus, tietojen koostaminen, tilastollinen käsittely sekä mahdollisimman pitkälle myös raportointiin liittyvä tietojen hallinnointi ja säilyttäminen keskitetään Tilastokeskukselle. Tämä vastaa Tilastokeskuksen ydintehtävää ja osaamista, vähentää päällekkäistä työtä ja tukee tietojen yhdenmukaisuutta, laatua ja vertailtavuutta sekä tietosuojan ja tietoturvan asianmukaista toteutumista. Selkeä työnjako tukee

myös sitä, että tasa-arvovaltuutettu voi kohdentaa resurssinsa toimivaltansa mukaisesti varsinaisiin valvonta-, ohjaus- ja neuvontatehtäviin sekä yksittäisten tapausten käsittelyyn.

Sääntelyn vaikuttavuuden kannalta keskeistä on työntekijäryhmittäinen tarkastelu, sillä se mahdollistaa selittämättömien palkkaerojen tunnistamisen samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden välillä. Akava painottaa, että työntekijäryhmittelyn on perustuttava objektiivisiin ja sukupuolineutraaleihin kriteereihin ja että ryhmittely sekä siihen liittyvät menetelmät on toteutettava aidossa yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa siten, ettei tarkastelu jää muodolliseksi ja että käytetyt menetelmät ovat tosiasiallisesti henkilöstön edustajien arvioitavissa.

Esityksessä on myönteistä ja direktiivin velvoitteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä, että selittämättömiin palkkaeroihin liitetään velvollisuus korjata tilanne määräajassa. Akava korostaa kuitenkin, että sääntelyn uskottavuus edellyttää tätä korjausvelvollisuutta tukevia selkeitä valvonta- ja seuraamuskeinoja sekä riittävää käytännön ohjeistusta, jotta velvoitteet eivät jää paperille. Erityisen tärkeää on varmistaa, että työntekijöiden ja henkilöstön edustajien oikeus saada lisäselvityksiä ja palkkaerojen perusteluja toteutuu tehokkaasti ja kohtuullisessa ajassa.

Lisäksi Akava pitää tärkeänä, että esimerkiksi tietojen julkaisemisen taso ja muoto, tietojen anonymisointi ja yksilöintiriskin hallinta, tasa-arvovaltuutetun resursointi valvontatehtäviin sekä raportointivelvollisuuden yhteensovittaminen kansallisen palkkakartoituksen kanssa toteutetaan tavalla, joka vahvistaa sääntelyn vaikuttavuutta ja oikeusvarmuutta.

Akava katsoo, että edellä mainitut täsmennykset ovat välttämättömiä, jotta raportointivelvollisuus tukee palkka-avoimuusdirektiivin keskeistä tavoitetta lisätä palkkauksen läpinäkyvyyttä, ehkäistä palkkasyrjintää ja edistää sukupuolten välistä palkkatasa-arvoa tosiasiallisesti.

Akava pitää valitettavana, että tasa-arvolain 6 §:n 3 momentissa palkkakehitystä koskevien tietojen antamisvelvollisuus rajataan koskemaan ainoastaan vähintään 50 työntekijän työpaikkoja. Palkkakehitystä koskevat tiedot ovat joka tapauksessa käytettävissä valtaosalla työpaikoista viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä, eikä esitetylle rajaukselle ole tästä syystä esitetty hyväksyttäviä perusteita. Rajaus heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja herättää kysymyksiä hallituksen tosiasiallisesta sitoutumisesta palkkatasa-arvon edistämiseen. On myös laajasti tunnistettu, että palkkauksen puutteellinen läpinäkyvyys on yksi keskeisimmistä esteistä sukupuolten välisten palkkaerojen kaventamiselle.

Akava kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että erityisesti ylemmillä toimihenkilöillä ei monilla työpaikoilla ole käytössään henkilöstön edustajaa. Tämä heikentää heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan käyttää palkka-avoimuussääntelyyn liittyviä oikeuksiaan, kuten osallistua tietojen tarkasteluun, saada lisäselvityksiä palkkaerojen perusteista tai olla mukana työntekijäryhmittäiseen tarkasteluun liittyvässä vuoropuhelussa työnantajan kanssa. Mikäli sääntelyn käytännön

toteuttaminen ja tietojen käsittely nojaa ensisijaisesti henkilöstön edustajien kautta tapahtuvaan menettelyyn, on olemassa riski, että ylempien toimihenkilöiden oikeussuoja on heikompi verrattuna muihin henkilöstöryhmiin. Tämän vuoksi Akava pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyssä ja sen soveltamisessa varmistetaan myös sellaisten työntekijöiden, joilla ei ole henkilöstön edustajaa, tosiasiallinen tiedonsaanti ja oikeussuojakeinot, sekä selkeät menettelytavat näiden oikeuksien käyttämiseksi.

Palkkaraportointi ja palkkakartoitus

Direktiivin minimitäytäntöönpanosta johtuen palkkaraportointivelvoite esitetään nyt säädettäväksi tasa-arvolakiin erillisenä velvollisuutena, irrallaan voimassa olevasta palkkakartoitusta koskevasta sääntelystä. Akava katsoo, että ehdotetun tasa-arvolain 6 d §:ssä säädetyn palkkaraportoinnin ja 6 e §:ssä säädetyn yhteisen palkka-arvioinnin soveltamisrajat olisi tullut yhteensovittaa tasa-arvolain nykyisen 30 työntekijän soveltamisrajan kanssa, joka koskee tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta.

Palkka-avoimuusdirektiivi täydentää voimassa olevaa tasa-arvolainsäädäntöä, eikä muodosta siitä erillistä tai irrallista sääntelykokonaisuutta. Voimassa olevan tasa-arvolain mukaan työnantajilla, jotka työllistävät säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, on velvollisuus laatia tasa-arvosuunnitelma, johon sisältyy palkkakartoitus. Palkkakartoituksen yhteydessä on selvitettävä, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Palkka-avoimuusdirektiivi puolestaan asettaa vähintään 100 työntekijää työllistäville työnantajille velvollisuuden raportoida nais- ja miespuolisten työntekijöiden välisistä palkkaeroista. Raportoinnin piiriin kuuluvat tiedot ovat suurelta osin sellaisia, joita selvitetään jo nykyisin kansallisen lainsäädännön mukaisessa palkkakartoituksessa. Direktiivin mukainen palkkaraportointi liittyy lisäksi kiinteästi direktiivin 10 artiklassa säädettyyn yhteiseen palkka-arviointiin, johon sovelletaan samoja työnantajan kokoa koskevia soveltamisrajoja kuin raportointivelvoitteeseen.

Ehdotettu sääntelyratkaisu sisältää riskin siitä, että erityisesti vähintään 100 työntekijää työllistävillä työpaikoilla työnantajat alkavat virheellisesti mieltää direktiivin mukaisen palkkaraportoinnin korvaavan voimassa olevan palkkakartoitusvelvoitteen. Tämä voisi johtaa siihen, että palkkakartoitusta koskevia velvoitteita laiminlyödään, vaikka direktiivin mukainen raportointi ei ole tarkoitettu korvaamaan kansallista tasa-arvosuunnittelua vaan täydentämään sitä.

Koska nykyisessä palkkakartoituksessa ja tasa-arvosuunnittelussa on merkittäviä yhtymäkohtia palkka-avoimuusdirektiivin raportointia ja palkka-arviointia koskevien säännösten kanssa, olisi ollut perusteltua säännellä näitä velvoitteita yhdenmukaisesti koskemaan kaikkia vähintään 30 työntekijää työllistäviä työpaikkoja. Soveltamisrajan asettaminen tälle tasolle edistäisi merkittävästi palkkauksen läpinäkyvyyttä ja tukisi tehokkaammin sukupuolten palkkatasa-arvon toteutumista.

Tilastokeskuksen Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 -kyselytutkimus (STM raportit ja muistiot 2020:33) osoittaa, että valtaosa velvoitteen piirissä olevista organisaatioista oli laatinut tasa-arvosuunnitelman, mutta suunnitelmien ja palkkakartoitusten laatu ja kattavuus vaihtelivat merkittävästi. Erityisesti palkkakartoitusvelvoitteen täyttämässä havaittiin huomattavia puutteita, ja ongelmia esiintyi myös henkilöstön edustajien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Tämä korostaa tarvetta selkeälle, yhtenäiselle ja velvoittavalle sääntelylle.

Akava pitää lisäksi perusteettomana sitä, että tasa-arvolain 6 §:n 3 momentin mukaan palkkakehitystä koskevat tiedot tulisi antaa työntekijöille ainoastaan vähintään 50 henkilön työpaikoilla. Nämä tiedot ovat joka tapauksessa olemassa valtaosalla työpaikoista viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä, eikä tällaiselle soveltamisrajaukselle ole esitetty hyväksyttäviä perusteita. Rajaus heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja herättää kysymyksiä hallituksen tosiasiallisesta sitoutumisesta palkkatasa-arvon edistämiseen.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Akava pitää direktiivin vähimmäistoimenpanon kannalta perusteltuna, että palkka-avoimuusdirektiivin 10 artiklan mukainen yhteistä palkka-arviointia koskeva velvoite tuodaan osaksi kansallista tasa-arvolainsäädäntöä. Yhteisen palkka-arvioinnin tavoitteena on tunnistaa, korjata ja estää sellaisia nais- ja miespuolisten työntekijöiden välisiä palkkaeroja, joita ei voida perustella objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, ja tältä osin ehdotettu sääntely vastaa direktiivin tarkoitusta. Myönteistä on myös se, että yhteinen palkka-arviointi kytkeytyy raportoinnissa havaittuihin palkkaeroihin ja että siihen liitetään velvollisuus korjata perusteettomat palkkaerot määrääjässä.

Akava kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu yhteisen palkka-arvioinnin kynnys on kansallisesti asetettu varsin korkealle. Velvoitteen syntyminen edellyttää vähintään viiden prosentin keskipalkkatason eroa työntekijäryhmässä sekä sitä, ettei työnantaja ole perustellut eroa objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä tai korjannut sitä kuuden kuukauden kuluessa. Tämä poikkeaa voimassa olevan tasa-arvolain mukaisesta palkkakartoituksesta, jossa tarkastelun kynnys on matalampi ja jossa myös toistuvat, vähäisemmät erot voivat edellyttää selvittämistä. Akava korostaa, että yhteinen palkka-arviointi ei saa muodostua mekanismiksi, joka käytännössä siirtää huomiota pois jo olemassa olevasta palkkakartoitusvelvoitteesta tai kaventaa tasa-arvolain mukaista selvittämisvelvollisuutta.

Akava pitää ongelmallisena myös sitä, että yhteinen palkka-arviointi säädetään erilliseksi velvoitteeksi, jonka 100 työntekijän soveltamisraja poikkeaa tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevasta 30 työntekijän rajasta. Tämä lisää sääntelyn monimutkaisuutta ja sisältää riskin siitä, että työnantajat mieltävät direktiivin mukaisen yhteisen palkka-arvioinnin korvaavan kansallisen palkkakartoituksen, vaikka näin ei ole tarkoitettu. Akava katsoo, että yhteisen palkka-arvioinnin ja palkkakartoituksen välistä suhdetta tulisi selkeyttää sääntelyssä ja sen perusteluissa nykyistä vahvemmin.

Lisäksi Akava korostaa, että yhteisen palkka-arvioinnin toteuttaminen edellyttää toimivaa yhteistyötä työntekijöiden edustajien kanssa. Käytännössä erityisesti ylemmillä toimihenkilöillä ei kuitenkaan monilla työpaikoilla ole henkilöstön edustajaa, mikä heikentää heidän tosiasiallista mahdollisuuttaan osallistua yhteiseen palkka-arviointiin ja käyttää siihen liittyviä oikeuksiaan. Vaikka pykälässä mahdollistetaan työntekijöiden edustajien nimeäminen tilanteissa, joissa henkilöstön edustajia ei ole, Akava katsoo, että sääntelyssä ja sen soveltamisessa on varmistettava myös näiden työntekijäryhmien tehokas oikeussuoja ja aito osallistumismahdollisuus, jotta yhteinen palkka-arviointi ei jää muodolliseksi.

Akava pitää tärkeänä, että yhteisen palkka-arvioinnin sisältö vastaa direktiivin vaatimuksia ja kattaa aidosti palkkarakenteiden arvioinnin, mukaan lukien peruspalkan lisäksi täydentävät ja muuttuvat palkanosat sekä palkankorotusten ulottuvuuden perhevapailta palaaviin työntekijöihin. Yhtä lailla on olennaista, että arviointiin sisältyy analyysi käytössä olevista työn arviointi- ja luokittelujärjestelmistä ja niiden mahdollisista syrjivistä vaikutuksista.

Akava painottaa, että yhteiseen palkka-arviointiin perustuvan korjausvelvollisuuden on oltava tehokas ja uskottava. Velvoite korjata perusteettomat palkkaerot kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa on lähtökohtaisesti kannatettava ja välttämätön oikeussuojan toteutumisen kannalta, mutta sen tueksi tarvitaan selkeä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä sekä käytännön ohjeistus. Muutoin on olemassa riski, että yhteinen palkka-arviointi jää muodolliseksi menettelyksi ilman tosiasiallista vaikutusta palkkatasa-arvon edistämiseen.

Akava katsoo kokonaisuutena, että yhteinen palkka-arviointi voi olla merkittävä väline palkkatasa-arvon edistämisessä, mutta vain, jos se toteutetaan aidosti täydentävänä ja vahvistavana osana olemassa olevaa tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta, eikä erillisenä tai sitä korvaavana velvoitteena. Sääntelyn tulee turvata kaikkien työntekijäryhmien, myös ylempien toimihenkilöiden, tosiasiallinen osallistuminen ja oikeussuoja sekä varmistaa, että havaittuihin perusteettomiin palkkaeroihin myös puututaan tehokkaasti.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Direktiivi edellyttää, että työnhakijoilla on jo ennen työhönottoa käytettävissään riittävät tiedot tehtävän palkkauksesta. Työnantajan tulee antaa tieto kyseisestä tehtävästä maksettavasta alkupalkasta tai palkkahaarukasta, joka perustuu objektiivisiin ja sukupuolineutraaleihin kriteereihin, sekä tarvittaessa tieto sovellettavan työehtosopimuksen tehtävää koskevista olennaisista määräyksistä. Tiedot on annettava siten, että ne mahdollistavat tietoon perustuvan ja läpinäkyvän palkkaneuvottelun, esimerkiksi jo työpaikkailmoituksessa, ennen työhaastattelua tai muulla vastaavalla tavalla. Lisäksi direktiivissä korostetaan, ettei työnantaja saa pyytää työnhakijalta tietoja tämän nykyisestä tai aiemmasta palkkatasosta. ja että koko rekrytointiprosessi toteutetaan syrjimättömästi, jotta oikeus samaan palkkaan samasta tai samanarvoisesta työstä ei vaarannu.

Ehdotettu uusi 6 f § sääntelisi palkkauksen läpinäkyvyyttä 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.

Akava kiinnittää huomiota siihen, että pykälän sanamuoto yhdessä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa jättää liikaa tulkinnanvaraa sen suhteen, missä vaiheessa työhönottoprosessia työnantajan on annettava direktiivin edellyttämät palkkatiedot. Vaikka pykälässä edellytetään tietojen antamista ”riittävän ajoissa” ja mainitaan esimerkkeinä työpaikkailmoitus ja työhaastattelua edeltävä vaihe, sääntely ei yksiselitteisesti estä käytäntöjä, joissa työnhakijalta pyydetään palkkatoivetta jo hakemusvaiheessa ilman, että työnantaja on tätä ennen ilmoittanut tehtävän alkupalkan tai sen vaihteluvälin.

Akava katsoo, että direktiivin 5 artiklan mukainen palkkauksen läpinäkyvyys ennen työhönottoa edellyttää, että työnantajan velvollisuus ilmoittaa alkupalkka tai sen vaihteluväli kytketään selkeästi työhönottoprosessin alkuvaiheeseen. Työnantajalla ei tule olla oikeutta tiedustella työnhakijan palkkatoivetta ennen kuin työnantaja on antanut sääntelyssä tarkoitetut palkkatiedot, sillä muutoin vaarantuu direktiivin keskeinen tavoite varmistaa tietoon perustuva ja aidosti läpinäkyvä palkkaneuvottelu jo rekrytointivaiheessa.

Akava katsoo, että joko pykälän sanamuotoa tai vähintään hallituksen esityksen perustelutekstiä tulee täsmentää siten, että sääntelystä ilmenee yksiselitteisesti direktiivin edellyttämä portaittainen menettely. Mikäli työnantaja käyttää työpaikkailmoituksia, palkkaa koskevat tiedot on ilmoitettava jo työpaikkailmoituksessa. Ilmaisu ”muulla tavoin” tulisi rajata koskemaan tilanteita, joissa työpaikkailmoituksia tai työhaastatteluja ei käytetä, jolloin tiedot on annettava erikseen ennen työsopimuksen tekemistä ja ennen palkasta käytäviä neuvotteluja. Joka tapauksessa sääntelyllä on varmistettava, että työnantajan on annettava sääntelyssä tarkoitetut palkkatiedot, ennen kuin esimerkiksi tiedustelee työntekijän palkkatoivetta.

Ilman tällaista täsmennystä on olemassa riski, että direktiivin 5 artiklan mukainen velvoite jää kansallisessa toimeenpanossa sisällöllisesti vajaaksi ja että käytännöt rekrytointiprosesseissa jatkavat palkkaeroja ylläpitäviä rakenteita direktiivin tavoitteiden vastaisesti.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Ehdotettu 6 g § turvaa työntekijälle oikeuden saada kirjallisesti tieto omasta palkkatasostaan sekä samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien keskipalkkatasoista sukupuolen mukaan eriteltynä. Säännös vastaa pääosin direktiivin vaatimuksia ja on keskeinen väline samapalkkaisuuden periaatteen toteutumisen arvioimiseksi käytännössä.

Akava pitää tärkeänä, että työntekijällä on mahdollisuus käyttää tiedonsaantioikeuttaan joko suoraan tai henkilöstön edustajan välityksellä sekä toissijaisesti tasa-arvovaltuutetun kautta. Tämä vastaa direktiivin lähtökohtaa ja tukee työntekijöiden oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, joissa tietojen saaminen suoraan työnantajalta ei toteudu. Samalla Akava korostaa, että sääntelyn toimivuus edellyttää, että myös niillä työntekijöillä, joilla ei ole käytettävissään henkilöstön edustajaa – kuten usein ylemmillä toimihenkilöillä – on tosiasiallinen ja selkeä mahdollisuus käyttää tiedonsaantioikeuttaan ilman kohtuutonta kynnystä.

Akava kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä ja sen perusteluissa painottuu tietojen antaminen henkilöstön edustajalle tai tasa-arvovaltuutetulle tilanteissa, joissa yksittäisen työntekijän palkka voisi olla suoraan tai välillisesti tunnistettavissa. Vaikka tämä on perusteltua henkilötietojen suojan näkökulmasta, on tärkeää varmistaa, ettei menettely käytännössä heikennä työntekijän mahdollisuuksia arvioida omaa palkkaansa koskevaa syrjintää. Työntekijälle on tällöin turvattava riittävät ja ymmärrettävät tiedot palkkaerojen arvioimiseksi, vaikka yksityiskohtaisia tietoja ei voidakaan luovuttaa suoraan.

Työnantajalle asetetaan velvollisuus antaa pyydytetyt tiedot kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa sekä velvollisuus antaa tarvittaessa lisäselvityksiä ja perustella vastauksensa. Nämä velvoitteet ovat keskeisiä tiedonsaantioikeuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Akava pitää erittäin tärkeänä, että työnantajalle asetetaan velvollisuus tiedottaa työntekijöille vuosittain heidän tiedonsaantioikeudestaan ja sen käyttämisen edellytyksistä.

Akava tukee myös sitä, että työntekijöitä ei saa estää ilmoittamasta omaa palkkaansa samapalkkaisuuden periaatteen toteuttamiseksi ja että palkkaa koskevia salassapitoehtoja koskevat rajoitukset säädetään mitättömiksi. Tämä on olennainen osa palkkauksen läpinäkyvyyden vahvistamista ja vastaa direktiivin nimenomaista vaatimusta.

Akava katsoo kuitenkin, että säännöksen soveltamisessa ja perusteluissa on syytä korostaa, että työntekijän tiedonsaantioikeuden tulee olla käytännössä tehokas ja helposti toteutettava, eikä sen käyttö saa muodostua kohtuuttoman raskaaksi tai riippuvaiseksi siitä, onko työpaikalla henkilöstön edustajaa. Lisäksi sääntelyn tulee varmistaa, että tiedot annetaan sellaisessa muodossa ja laajuudessa, että työntekijä voi aidosti arvioida, onko häneen kohdistunut palkkasyrjintää, samalla kun henkilötietojen suoja turvataan asianmukaisesti.

Akava korostaa, että työntekijän tiedonsaantioikeus palkoista on keskeinen osa palkka-avoimuusdirektiivin kokonaisuutta ja edellytys muiden direktiivissä säädettyjen oikeuksien, kuten yhteisen palkka-arvioinnin ja oikeussuojakeinojen, toimivuudelle. Siksi säännöksen tulkinnan ja soveltamisen tulee tukea direktiivin tavoitetta palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämisestä ja sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän tehokkaasta ehkäisemisestä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Tasa-arvolain syrjintää koskevaa 8 §:ää täsmennettäisiin siten, että syrjinnän kieltö ja siihen liittyvä hyvitysseuraamus ulotetaan nimenomaisesti myös työhönottoprosessin kaikkiin vaiheisiin. Tämä vahvistaa työnhakijoiden oikeussuojaa ja vastaa rekrytointikäytäntöjen tosiasiallista luonnetta, jossa syrjintää voi ilmetä jo ennen varsinaista valintapäätöstä.

Akava pitää myönteisenä, että ehdotettu 8 § ottaa huomioon palkka-avoimuusdirektiivin 19 artiklan keskeisen lähtökohdan, että saman tai samanarvoisen työn vertailua ei tule rajoittaa vain samanaikaisesti työskenteleviin työntekijöihin tai saman muodollisen työnantajan palveluksessa oleviin henkilöihin. Ajallisen vertailun mahdollistaminen sekä konsernitilanteita koskeva täsmennys vahvistavat olennaisesti palkkasyrjinnän tehokasta selvittämistä.

Akava kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että direktiivissä säädetty niin sanottu yhden ainoan alkuperän periaate (single source -periaate) ei rajoitu konsernirakenteisiin, vaan kattaa kaikki tilanteet, joissa palkkaehdot määräytyvät saman tosiasiallisen vastuutahon päätöksillä. Vertailua ei tule rajata pelkästään samaan työnantajaan tai konserniin, vaan se on ulotettava kaikkiin rakenteisiin, joissa keskeiset palkan osatekijät vahvistetaan yhdestä lähteestä.

Akava katsoo, että pykälän sanamuoto ja erityisesti sen perustelut voivat antaa vaikutelman siitä, että single source -periaate rajautuisi kansallisessa soveltamisessa lähinnä konsernitilanteisiin. Tämä ei vastaa direktiivin tarkoitusta ja sisältää riskin siitä, että muut rakenteet – kuten tietyt julkisen sektorin järjestelyt, monimuotoiset työnantajamallit tai muut keskitetyt palkkausjärjestelmät – jäisivät vertailun ulkopuolelle, vaikka palkkaehdoilla olisi tosiasiallisesti yksi yhteinen alkuperä.

Akava pitää erittäin tärkeänä, että säännöstä ja sen perusteluja täsmennetään siten, että direktiivin 19 artiklan mukainen single source -periaate tulee täysimääräisesti huomioiduksi direktiivin edellyttämällä tavalla kaikilla sektoreilla. Tämä on välttämätöntä saman ja samanarvoisen työn samapalkkaisuuden tehokkaalle toteutumiselle sekä palkkasyrjinnän todentamiselle.

Akava pitää lisäksi ongelmallisena, että hallituksen esitysluonnoksesta on poistettu direktiivin 19 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti sallittu hypoteettinen vertailukohde. Hallituksen esitysluonnos ei täytä tältä osin direktiivin vähimmäisvaatimuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisen työryhmän esityksessä se on huomioitu.

Direktiivin mukaan palkkasyrjintää koskevassa arvioinnissa ei voida edellyttää todellisen vertailuhenkilön olemassaoloa, vaan syrjintää voidaan tarvittaessa osoittaa myös muun näytön, kuten tilastojen tai hypoteettisen vertailun avulla. Hypoteettisen vertailun poistaminen heikentää merkittävästi työntekijöiden mahdollisuuksia osoittaa palkkasyrjintää erityisesti tilanteissa, joissa todellista vertailukohdetta ei ole, ja kaventaa direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa. Akava katsoo, että hypoteettisen vertailun mahdollisuus tulee palauttaa sääntelyyn joko pykälätasolla tai vähintään selkeästi hallituksen esityksen perusteluissa

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Tasa-arvolakiin ehdotetaan lisättäväksi palkka-avoimuusdirektiivin 18 artiklaan perustuva säännös todistustaakan siirtymisestä tilanteissa, joissa työnantaja ei ole noudattanut palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia velvoitteita. Ehdotettu sääntely vahvistaa työntekijöiden oikeussuojaa ja tukee samapalkkaisuuden periaatteen tehokasta toteutumista erityisesti palkkasyrjintää koskevissa asioissa.

Akava kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että pykälään sisältyvä poikkeus, jonka mukaan todistustaakka ei siirry työnantajalle, jos velvoitteiden rikkominen on ollut ”ilmeisen tahatonta ja vähäistä”, on tulkinnanvarainen. Direktiivin 18 artiklan mukaisesti poikkeuksen soveltamisen tulee olla aidosti rajattua, jotta se ei heikennä sääntelyn tehokasta vaikutusta tai johda tilanteisiin, joissa palkkauksen läpinäkyvyysvelvoitteiden laiminlyönti käytännössä jää seuraamuksettomaksi.

Akava katsoo, että esityksessä on syytä täsmentää poikkeuksen kynnystä ja sen suhdetta väitettyyn palkkasyrjintään. Erityisesti tulee varmistaa, ettei poikkeusta sovelleta tilanteissa, joissa työnantajan laiminlyönti on tosiasiallisesti heikentänyt työntekijän mahdollisuuksia osoittaa palkkasyrjintää tai käyttää direktiivissä säädettyjä oikeuksiaan.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Akava kiinnittää huomiota siihen, että palkka-avoimuusdirektiivin 16 artikla edellyttää jäsenvaltioilta tehokasta oikeutta täyteen korvaukseen samapalkkaisuuden periaatteen loukkauksissa. Direktiivin mukaan korvauksen tai hyvityksen tulee olla todellinen, tehokas, varoittava ja oikeasuhteinen sekä asettaa vahinkoa kärsinyt työntekijä asemaan, jossa hän olisi ollut ilman syrjintää. Korvauksen on katettava muun muassa maksamatta jäänyt palkka ja siihen liittyvät edut, menetetyt mahdollisuudet, aineettomat vahingot sekä viivästyskorko, eikä korvaukselle saa asettaa ennalta määrättyä enimmäismäärää.

Akava pitää tärkeänä, että sääntelykokonaisuudesta ja sen perusteluista käy selkeästi ilmi, että kansallinen hyvitys- ja vahingonkorvausjärjestelmä täyttää direktiivin vaatimukset täysimääräisestä, tehokkaasta ja varoittavasta korvauksesta, eikä rajoita korvausta vain muodolliseen hyvitykseen.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

Akava korostaa, että palkka-avoimuusdirektiivin 17 artikla edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa samapalkkaisuuden periaatetta loukataan. Direktiivin mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla tulee olla mahdollisuus määrätä rikkomus lopetettavaksi, velvoittaa työnantaja toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä sekä tarvittaessa tehostaa määräyksiä uhkasakolla. Näiden keinojen on oltava tosiasiallisesti käytettävissä ja vaikuttavia, jotta oikeuksien toteutuminen ei jää muodolliseksi.

Akava kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa painopiste on hyvityskanteen vanhentumisaikojen koskevassa sääntelyssä, mutta esityksessä ei arvioida riittävästi sitä, täyttääkö

nykyinen tasa-arvolain mukainen hyvitysjärjestelmä direktiivin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. Direktiivin 16 artiklan mukaan hyvityksen on oltava todellinen ja tehokas sekä sellainen, että se asettaa syrjinnän kohteeksi joutuneen henkilön asemaan, jossa hän olisi ollut ilman syrjintää.

Akava toteaa, että tasa-arvolain mukaisten hyvitysten nykyinen euromääräinen taso on matala eikä se riittävällä tavalla täytä direktiivin seuraamusjärjestelmältä edellyttämää varoittavaa ja ennaltaehkäisevää vaikutusta. Alhaiset hyvityssummat heikentävät sääntelyn uskottavuutta ja voivat vähentää työnantajien kannustimia noudattaa syrjinnän kieltoja. Hyvitysten euromäärien korottaminen vahvistaisi paitsi seuraamusten oikeasuhtaisuutta myös syrjinnän kohteeksi joutuneen henkilön tosiasiallista oikeussuojaa, mukaan lukien syrjinnästä aiheutuneiden taloudellisten ja aineettomien haittojen asianmukainen korvaus.

Akava katsoo, että sääntelyn jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida ja tarvittaessa tarkistaa tasa-arvolain mukaisten hyvitysten tasoa siten, että ne täyttävät palkka-avoimuusdirektiivin 16 ja 17 artikloissa asetetut vaatimukset tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Akava pitää erittäin valitettavana, että työryhmän esityksessä ei mahdollisteta tasa-arvolain mukaisesti työmarkkinakeskusjärjestöille mahdollisuutta saattaa mahdollisia työelämän syrjintää koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle myös nyt säädettävien uusien pykälien osalta. Hallituksen esitysluonnoksen 20 §:n 3 momenttia on muutettava niin, että myös työmarkkinakeskusjärjestöt voivat saattaa uusien säännösten osalta työelämän syrjintää koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimille osoitetaan riittävät resurssit sukupuoleen perustuvaan palkkasyrjintään liittyvien tehtävien hoitamiseksi tuloksellisesti ja asianmukaisesti.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat seuraamukset täytäntöönpanon vähimmäisvaatimus. Direktiivi edellyttää jäsenvaltioita säätämään tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia koskevista säännöistä, joita sovelletaan samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamiseen ja velvoitteiden rikkomiseen. Seuraamuksilla on oltava todellinen ehkäisevä vaikutus ja niihin on sisällytettävä sakot, joiden määräämisen on perustustuttava kansalliseen lainsäädäntöön.

Akava pitää erittäin tärkeänä, että tämä myös tosiasiallisesti toteutuu direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Seuraamusten täytäntöönpanon yhteydessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota yksilön oikeusturvakeinoihin ja niiden tehokkaaseen toteutumiseen. Tämä edellyttää, että työntekijä voi palkkasyrjintää kohdatessaan turvautua tasa-arvolain mukaisiin oikeusturvakeinoihin ja saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Akava kannattaa esitettyjä lisäyksiä tasa-arvolain seuraamusjärjestelmään, jotka koostuvat siviilioikeudellisesta laiminlyöntimaksusta (21 b §) ja valvontaviranomaisten toimivaltuuksista valvoa lain noudattamista. Ne ovat oikeasuuntaisia ja välttämättömiä direktiivin 23 artiklan edellyttämien tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden edellytysten kannalta.

Laiminlyöntimaksun tarkoituksena on varmistaa todellinen ehkäisevä vaikutus samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamista ja velvoitteiden rikkomista vastaan. Akava huomauttaa, että maksua voitaisiin vaatia vain niissä tilanteissa, kun työnantaja jättäisi toimittamatta yhteisen palkka-arvioinnin tasa-arvovaltuutetulle tai toimittaisi palkka-arvioinnin tasa-arvovaltuutetulle sisällöllisesti niin puutteellisenä, että se ei olennaisilta osin vastaisi yhteiseltä palkka-arvioinnilta edellytettävää sisältöä. Laiminlyöntimaksu voisi siten koskea vain yrityksiä, joissa on säännöllisesti vähintään 100 työntekijää.

Tasa-arvovaltuutettu tulee saamaan uusia tehtäviä direktiivin täytäntöönpanon vuoksi ja tasa-arvovaltuutetulla tulee olemaan keskeinen rooli myös seuraamusjärjestelmän kannalta. Tämän vuoksi täytäntöönpanon yhteydessä on varmistettava riittävät resurssit tasa-arvovaltuutetulle. Seuraamukset eivät ole tehokkaita ja varoittavia, jos niitä ei resurssien puutteen vuoksi tosiasiasa voida käyttää. Myös direktiivin johdannossa (resitaali 49.) painotetaan tasa-arvoelimien riittävien resurssien merkitystä sukupuoleen perustuvaan palkkasyrjintään liittyvien tehtävien hoitamiseksi tuloksellisesti ja asianmukaisesti.

Ehdotettu malli johtaa lukuisiin erilaisiin kanneaikoihin, jotka määräytyvät syrjintätyypin perusteella. Tämä tekee lainsäädännöstä vaikeaselkoista ja voi johtaa oikeusturvaongelmiin. Akava on esittänyt yhtenäistä kolmen vuoden kanneaikaa kaikille tasa-arvolain syrjintätilanteille. Mainittakoon, että sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimineessa työelämän tasa-arvo ja perhevapaat -työryhmässä 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.

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

Akava toteaa, esitysluonnoksessa sivulla 31 todetun tavoin, että esitys koskisi kaikkia toimialoja ja pääasiallisesti myös kaiken kokoisia yksityisen sektorin työnantajia ja julkista sektoria sen toimiessa työnantajana.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Akava toteaa, että direktiivin vähimmäisvaatimusten edellyttämät muutokset tasa-arvosäätelyyn vähentäisivät eriarvoisuutta ja mahdollista palkkauksen sukupuolivoumaa. Jotta nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa, edellyttäisi se direktiivin täytäntöönpanoa kaikilta osin vähimmäisvaatimusten mukaisesti, erityisesti samanarvoisen työn määritelmän tuomista tasa-arvolain 3 §:ään sekä säännöstä samanarvoisen työn arvioinnista.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Esityksessä ehdotettujen muutosten keskeisimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat tasa-arvovaltuutettuun, tulorekisteriin ja Tilastokeskukseen. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, direktiivissä säädetään valvontaelimelle, Suomessa tasa-arvovaltuutetulle, uusia tehtäviä. Ehdotettavat lakimuutokset lisäävät tasa-arvovaltuutetun tehtäviä ja valvontatyötä merkittävästi. Lakimuutokset lisäävät myös Tilastokeskuksen tehtäviä.

Akava pitää ensiarvoisen tärkeänä, että viranomaisille taataan uusia tehtäviä ja lain valvontatyötä varten riittävät resurssit. Akava esittää huolensa, että ilman riittäviä resursseja direktiivin edellyttämät vähimmäisvaatimukset samapalkkaisuuden lujittamiseksi sekä palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi eivät toteudu direktiivin edellyttämällä tavalla. Viranomaisten resursseilla on myös erittäin suuri merkitys yksilön oikeussuojan toteutumisen kannalta. Tämä koskettaa erityisesti ylempiä toimihenkilöitä, joiden palkkaus etenkin yksityisellä sektorilla perustuu usein muuhun kuin työehtosopimuksen mukaiseen palkkausjärjestelmään.

Akava pitää erittäin tärkeänä, että viranomaisten riittäviin resursseihin kiinnitetään lain jatkovalmistelussa erityistä huomiota.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Esitysluonnoksessa samanarvoisen työn käsitettä ei määritellä täsmällisesti. Tällä on olennainen vaikutus direktiivin tosiasialliseen vaikuttavuuteen samapalkkaisuuden edistämässä. Hallituksen esitysluonnoksen sukupuolivaikutusten arviointi jää puutteelliseksi suhteessa palkka-avoimuusdirektiivin tavoitteisiin ja Suomen palkkatasa-arvon nykytilaan. Sukupuolten välinen palkkaero on Suomessa edelleen merkittävä, ja huomattava osa siitä on joko selittämätöntä ja/tai rakenteellista. Tästä huolimatta esitysluonnoksessa ei arvioida riittävästi, miten sääntelyratkaisut vaikuttavat juuri rakenteellisten ja selittämättömien palkkaerojen tunnistamiseen ja kaventamiseen. Erityisesti samanarvoisen työn käsitteen ja sitä koskevien velvoittavien arviointikriteerien soveltaminen eri tavoin palkkausjärjestelmän perustan mukaan heikentää palkka-avoimuuden ennaltaehkäisevää vaikutusta ja rajaa vertailua tavalla, joka kohdistuu huonosti sukupuolivaikutuksiltaan merkittävimpiin palkkaeroihin.

Esitysluonnoksen 3 a §:ään sisältyvä työn samanarvoisuuden tunnistamisen kaksijakoisuus sen mukaan, perustuuko palkkaus työ- tai virkaehtosopimukseen vai työnantajan käyttämään erilliseen palkkausjärjestelmään, luo epätasaisen sääntelykehyksen. Tämä voi johtaa siihen, että samanarvoista työtä arvioidaan eri tavoin riippuen siitä, onko palkkausjärjestelmä työehtosopimuksen osa vai erillinen työnantajan hankkima, esim. kaupallinen palkkausjärjestelmä. Samapalkkaisuuden toteutuminen sekä palkkaerojen tunnistaminen voi vaihdella palkkausjärjestelmän perusteella. Tämä luo kaksijakoisen sääntelytilanteen, jossa samapalkkaisuuden toteutuminen ja arviointikriteerien täsmällisyys voivat vaihdella saman työpaikan sisällä.

Tällainen eriytyminen on ongelmallista samapalkkaisuuden näkökulmasta, koska palkkaeroja ei voida oikeuttaa sopimusjärjestelmän perusteella ja vertailukelpoisuus ei saa riippua siitä, mihin palkkausjärjestelmään työntekijä kuuluu. Kaksijakoisuus lisää riskiä siitä, että selittämättömiä palkkaeroja ei tunnisteta tai niihin puututaan epäyhtenäisesti.

Sukupuolten välistä palkkaeroa tarkasteltaessa ja palkkaeron kaventamisessa on tärkeää huomioida sukupuolten välinen selittämätön palkkaero. Selittämätön palkkaero tarkoittaa miesten ja naisten palkoissa olevaa eroa, kun verrataan samanlaisia tehtäviä ja samanlaisella osaamisella ja kokemuksella olevia miehiä ja naisia. Muuttuva työelämä, moninaistuvat työntekeksen muodot ja erityisesti yksilöllisesti sovittavat ja määräytyvät palkat todennäköisesti kasvattavat selittämätöntä palkkaeroa ja siten hidastavat sukupuolten välisen palkkaeron kaventumista.

Selittämättömät ja perusteettomat palkkaerot jäävät usein havaitsematta palkkojen ja palkkausjärjestelmien huonon läpinäkyvyyden ja heikkojen palkkakartoitusten vuoksi. Tämä ero voi kertoa rakenteellisesta epätasa-arvosta, palkkajärjestelmien läpinäkymättömyydestä tai tiedon puutteesta. Se voi liittyä esimerkiksi siihen, ettei työpaikalla ole käytössä avoimia palkkarakenteita tai että palkkakeskusteluissa vältetään avoimuutta. Samalla se voi ilmentää tiedostamattomia ennakkoluuloja tai epäselviä palkkaperusteita.

Palkka-avoimuuden lisääminen, palkkarakenteiden selkiyttäminen ja sukupuolineutraalien arviointikriteerien vahvistaminen ovat keinoja puuttua tähän eroon.

Useat akavalaiset jäsenliitot ovat selvittäneet jäsenkuntansa selittämättömiä palkkaeroja. Suomen Ekonomit julkaisivat tuoreimman palkkatutkimuksen vuoden 2023 tilanteesta. Tämän palkkatutkimuksen mukaan yksityisellä sektorilla nais- ja miesekonomien välinen selittämätön palkkaero on 9,4 % ja tämä ero on pysynyt lähes muuttumattomana 1990-luvulta lähtien.

Myyntin ja markkinoinnin ammattilaisten (MMA) vuoden 2024 tutkimuksessa havaittiin, että naisten palkat ovat edelleen merkittävästi pienemmät kuin miesten, vaikka ero on hieman kaventunut. Myynnissä naisen euro on nyt 0,87 euroa (2023: 0,82 €) ja markkinoinnissa 0,93 euroa (2023: 0,85 €). Tutkimuksen tilastollisen analyysin perusteella miessukupuoli nostaa palkkatasoa keskimäärin 660 euroa kuukaudessa.

Tradenomien vuoden 2024 palkkaeroselvityksen selvityksen mukaan sukupuolten välinen selittämätön palkkaero on tradenomien keskuudessa keskimäärin 8,4 prosenttia miesten hyväksi. Näistä eroista vain alle puolet voitiin selittää työtä, työntekijää tai työnantajaa kuvaavilla tekijöillä. Nais- ja miestradenomien palkkaero yksityisellä sektorilla on 13 prosenttia eli keskimäärin 658 euroa kuussa, ja palkkaerosta vain 239 euroa voitiin selittää taustatekijöillä. Julkisella sektorilla puolestaan ero on 11,3 prosenttia eli noin 500 euroa kuussa ja selittymättä jäi noin puolet eli 250 euroa.

Tekniikan Akateemiset, TEKin työmarkkinatutkimuksen mukaan naisten mediaanipalkka vuoden 2023 lokakuussa oli 5 076 euroa kuukaudessa ja miesten 5 665 euroa. Naisten keskiarvopalkka taas oli 5 379 euroa kuukaudessa ja miesten 6 113 euroa. Naisten mediaanipalkka oli siis 90 prosenttia miesten mediaanipalkasta ja keskiarvopalkka 88 prosenttia miesten keskiarvopalkasta. Raakaero naisten ja miesten palkoissa oli 9,5 prosenttia. Ero alkaa kasvaa tilastollisesti merkitsevästi noin 12–13 kokemusvuoden jälkeen ja ns. selittämätön palkkaero vakiointien jälkeen oli 5,5 %. Sukupuolten välistä palkkaeroa on tarkasteltu työmarkkinatutkimuksen aineistosta myös vuosina 2016, 2013 ja 2010. Myös näinä vuosina ns. selittämätön palkkaero oli noin viisi prosenttia. Vuosina 2008, 2007 ja 2003 ero oli noin kuusi prosenttia.

Juristiliiton tekee vuosittain palkkatutkimuksen ja ajoittain tarkemman palkkaerotutkimuksen. Viimeisin palkkatutkimus tehtiin vuoden 2022 palkoista ja viimeisin palkkaerotutkimus vuoden 2021 palkoista. Juristina työskentelevien naisten keskipalkka on 86 prosenttia miesjuristien keskipalkasta. Julkisella sektorilla naisten keskipalkka on 90 prosenttia miesten keskipalkasta. Yksityisellä puolella naisten keskipalkka on 85 prosenttia miesten keskipalkasta ja selittämätön palkkaero on keskimäärin 7,4 prosenttia. Vuoteen 2017 verrattuna ”naisen euro” oli noussut viisi prosenttiyksikköä. Julkisella sektorilla naisten palkat olivat 90 prosenttia miesten palkoista (2017: 85 %) ja yksityisellä sektorilla 85 prosenttia (2017: 80 %). Juristiliiton palkkaerotutkimuksen mukaan naisjuristien keskipalkka on 15 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin miesjuristeilla. Selitettävissä olevat palkkaerot voidaan selittää

esimerkiksi eroilla työtehtävien vaativuuksissa tai työkokemuksessa. Vajaan kahdeksan prosentin palkkaerolle ei kuitenkaan löydy selitystä.

Samanarvoisen työn määritelmän puuttuminen ja työn arvon arvioinnin kaksijakoisuus heikentävät palkka-avoimuusdirektiivin kykyä tunnistaa ja ehkäistä selittämättömiä sukupuolten välisiä palkkaeroja. Riskinä on, että palkka-avoimuus jää osin raportointivelvoitteeksi ilman riittävää vaikutusta palkkausjärjestelmien rakenteisiin.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Palkka-avoimuusdirektiivin kansallisella täytäntöönpanolla taattaisiin yhdenmukaiset työntekijöitä suojaavat vähimmäisvaatimukset, joilla edistettäisiin miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa erityisesti palkkauksen läpinäkyvyyttä parantamalla. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että palkkauksen parempi läpinäkyvyys parantaisi työntekijöiden tietoisuutta sekä mahdollisuuksia havaita ja hakea korjausta perusteettomiin palkkaeroihin yksilötasolla.

Akava toteaa, että yksilön kannalta nykysääntely eikä esitetyt muutokset yksilön tiedonsaannista edelleenkään mahdollista riittävän matalien oikeussuojakeinojen käyttöä eikä syrjimättömyys toteudu riittävän tehokkaasti. Palkkasyrjinnän arvioiminen edellyttää yleensä sitä, että työntekijä saa tietoja verrokin palkasta. Jos työntekijä epäilee palkkasyrjintää, on hänen mahdollisuutensa saada vertailutietoja verrokista tai verrokeista hyvin rajatut. Työntekijän on palkkasyrjintää epäillessä pyydettävä näitä tietoja työntekijän henkilöstöedustajan välityksellä tai tasa-arvovaltuutetulta. Tällöinkin työntekijän on luotettava henkilöstöedustajan arvioon mahdollisesta palkkasyrjinnästä, sillä henkilöstöedustaja ei voi yksilöityjä palkkatietoja luovuttaa palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle. Mikäli työpaikalla ei ole henkilöstöedustajaa, ei työntekijällä ole mahdollisuutta saada tilannetta selvitettyksi.

Ylemmillä toimihenkilöillä ei ole etenkin yksityisellä sektorilla vastaavalla tavalla kattavasti työehtosopimuksiin perustuvia palkkausjärjestelmiä. Tämä todetaan myös STM:n vastikään teettämässä selvityksessä Palkka-avoimuusdirektiivi ja samanarvoisen työn arviointiin liittyvä välineistö (2026:3, s. 59). Ja että tällaisissa tilanteissa työnantajat voivat hyödyntää esimerkiksi kaupallisia palkkausjärjestelmiä.

Akava kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstöedustajilla ei ole yleensä vastaavaa yhteyttä näihin kaupallisiin järjestelmiin kuin työehtosopimusten mukaisiin palkkausjärjestelmiin. Tämä vaikuttaa

paitsi henkilöstöedustajien mutta myös työntekijöiden edellytyksiin saada tietoa palkkauksessa käytettävistä kriteereistä sekä edellytyksiin arvioida mahdollista palkkasyrjintää. Hallituksen esitysluonnos asettaa siten eri henkilöstöryhmät myös yksilön oikeussuojan toteutumisen osalta eri asemaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että esityksessä ehdotetun mukaisesti edistettäisiin myös työnhakijoiden mahdollisuutta tietoon perustuvaan ja läpinäkyvään palkkaneuvotteluun ja että palkkauksen läpinäkyvyys ennen työsuhteen aloittamista on tärkeä tekijä palkkasyrjinnän poistamiseksi. Akava pitää palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämistä työnhaussa ja rekrytointivaiheessa parannuksena. Tämä edellyttää kuitenkin työnhakijan tosiasiallista mahdollisuutta saada tieto palkasta tai palkkahaarukasta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia, ensisijaisesti hakuilmoituksessa.

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

Akava pitää Euroopan parlamentin ja neuvoston palkka-avoimuusdirektiiviä (EU) 2023/970 tärkeänä ja oikeasuuntaisena välineenä sukupuolten palkkatasa-arvon edistämisessä. Direktiivi tarjoaa mahdollisuuden vahvistaa työntekijöiden oikeutta palkkatietoihin, parantaa työpaikkojen palkkauksen läpinäkyvyyttä ja torjua rakenteellista palkkasyrjintää.

Direktiivin tavoitteena on vahvistaa naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen toteutumista palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Direktiivin taustalla on samapalkkaisuusperiaate, jonka mukaan naisille ja miehille on maksettava samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Tämä periaate on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklaan, mutta sen tuloksellinen täytäntöönpano on EU:ssa edelleen merkittävä haaste.

Akava pitää valitettavana, että hallituksen esitysluonnos on rakentunut direktiivin minimitäytäntöönpanon varaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti huolimatta siitä, että direktiivi on hyvin yksityiskohtainen ja tarkkarajainen. Tämä lähestymistapa heikentää kansallisen lainsäädännön selkeyttä, toimeenpanon tehokkuutta ja samapalkkaisuuden tavoitteen toteutumista.

Akava painottaa, että minimisääntelyvaatimus ei saa direktiivin täytäntöönpanon miltään osin johtaa kansallisen lainsäädännön suojan tason laskuun.

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.

Jos jäsenvaltio ei implementoi direktiiviä oikein, komissio voi nostaa jäsenvaltiota vastaan rikkomuskanteen. Toisin sanoen direktiivin virheellinen tai myöhästynyt täytäntöönpano voi johtaa sanktionuhkaan, kuten uhkasakkoon ja kiinteämääräiseen hyvitykseen (esim. C-261/18 komissio v Irlanti, ECLI:EU:C:2019:955). Palkka-avoimuusdirektiivin yksityiskohtaisen luonteen vuoksi kansallisessa täytäntöönpanossa tulisi hyvin pitkälle noudattaa direktiivin sanamuotoja sekä komission antamia ohjeistuksia täytäntöönpanosta. Muussa tapauksessa riski virheellisestä implementoinnista sekä komission asettamasta sanktionuhasta kasvaa.

Palkka-avoimuusdirektiivin toimeenpanossa nykyisen oikeussuojan tasoa ei tule alentaa. Sääntelyn tulee olla selkeää, tehokasta ja lain soveltajan näkökulmasta ymmärrettävää. Työmarkkinat ja työelämä on jatkuvassa muutoksessa, ja nämä muutokset pahimmillaan voivat kasvattaa sukupuolten välistä palkkaeroa. Neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän muutokset, paikallisen sopimisen lisääntyminen ja yksilöllisen palkanmuodostuksen ja palkasta neuvottelun kulttuuri lisäävät tarvetta palkka-avoimuudelle, jotta sukupuolten välinen palkkaero kehittyy positiiviseen suuntaan.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

Akava toteaa, että muissa toteuttamisvaihtoehtoissa ei ole kuvattu työryhmässä esillä olleita vaihtoehtoja direktiivin 3 artiklan mukaisesti samanarvoisen työn määritelmäksi tai direktiivin 4 artiklan mukaisesta saman ja saman arvoisen työn arvioinnista. Vaihtoehdot on kuvattu työryhmän esittämässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

Akava kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen jäävät osin puutteelliseksi. Erityisesti samanarvoisen työn määritelmän puuttuminen heikentää samapalkkaisuusperiaatteen tehokasta toteutumista ja vaikeuttaa palkkasyrjinnän tunnistamista ja oikeudellista arviointia.

Akava korostaa, että perustuslain mukainen oikeusturva edellyttää toimivia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Esitystä arvioitaessa on varmistettava, että palkkasyrjintään puuttuminen on käytännössä mahdollista työntekijälle. Tämä voidaan varmistaa etenkin salassapitosäännöksiin, jotka koskevat yksittäisen henkilön palkkatiedon luovuttamista. On olennaista, että palkka-avoimuuteen liittyvät säännöt laaditaan huolella niin, että henkilötietojen suojelemiseen liittyvät vaatimukset täyttyvät.

Tiettyjen arkaluontoisten henkilötietojen käsittely ei ole tietosuoja-asetuksen mukaan ollenkaan sallittua (asetuksen artikla 9). Henkilön rotu, etninen alkuperä, poliittinen mielipide,

uskonnollinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys sekä biometriset, terveyttä sekä seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot ovat tällaisia. Sukupuoli ja palkka eivät siis ole tässä mielessä arkaluontoisia tietoja. Säännöksen luettelo on tyhjentävä eikä siinä mainita palkkaa.

Suomen lainsäädännössä perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja lomittuvat käytännössä toisiinsa. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tietosuojan sisältyminen osittain yksityiselämän suojan piiriin, ja esimerkiksi arkaluontoiset tiedot kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin (PeVL 14/2018 vp.). Palkka-asioiden ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan yksityisyyden suojan ydinalueeseen (PeVL 43/1998 vp.).

Muut huomiot

Naisten ja miesten syrjimätön ja tasa-arvoinen palkkaus on yksi Suomen työelämän keskeisimmistä tasa-arvokysymyksistä. Palkkatasa-arvon edistyminen on ollut hidasta, ja naisten ja miesten välinen palkkaero on Suomessa edelleen suurempi kuin EU-maissa keskimäärin.

Akava katsoo, että palkka-avoimuusdirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on huolehdittava samapalkkaisuusperiaatteen tosiasiallisesta toteutumisesta. Tämä edellyttää palkkarakenteiden läpinäkyvyyttä, selkeitä määritelmiä ja toimivia oikeussuojakeinoja, joiden avulla palkkasyrjintä voidaan tunnistaa ja siihen puuttua tehokkaasti.

Savinko Lotta
Akava ry - Lotta Savinko, Hannele Fremer