

Asia: VN/7728/2024

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (palkka-avoimuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano)

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 §:ää

Hallitusohjelman mukaan palkka-avoimuutta edistetään EU:n palkka-avoimuusdirektiivin edellyttämällä vähimmäistasolla. Kaupan liitto pitää tätä linjausta erittäin perusteltuna. Lainsäädäntöä ei tule laajentaa pidemmälle kuin mihin direktiivi nimenomaisesti velvoittaa.

Kaupan liitto pitää sukupuolten palkkaeron ja työntekijäryhmän määritelmiä lisäämistä tasa-arvolakiin tarpeettomana, sillä määritelmät on käytännössä otettu suoraan direktiivin sanamuodosta. Voimassa olevan tasa-arvolain 6 b §: n mukainen palkkakartoitusvelvoite edellyttää jo nyt, että työnantaja selvittää, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Kaupan työehtosopimuksen sopimusallalla on sovittu mittava palkkausjärjestelmäuudistus, joka on otettu asteittain käyttöön. Ensimmäinen vaihe koski toimihenkilöitä ja logistiikkatyöntekijöitä. Tämä uudistus tuli voimaan 1.1.2024. Seuraava vaihe koskee ennen kaikkea myyjiä, joka on kaupan alan isoin ammattiryhmä. Myös loput työehtosopimuksen tunnistamat ammattiryhmät tulevat palkkausjärjestelmäuudistuksen piiriin samassa yhteydessä. Tämä viimeinen yli 100.000 työntekijän palkitsemiseen vaikuttava uudistus tulee voimaan 1.10.2026.

Työehtosopimusosapuolet ovat valmistelleet palkkausjärjestelmäuudistusta noin 10 vuoden ajan. Siinä palkkaaminen perustuu työn vaativuuden mittaamiseen, jonka perusteella määräytyy kunkin

vaativuusluokituksen mukainen vähimmäispalkka. Työehtosopimusosapuolet ovat yhdessä palkitsemisen ammattilaisten kanssa kehittäneet sovellettavaan alaan kiinteästi liittyvät kriteerit vaativuuden mittaamiselle. Kaupan työehtosopimuksen palkkausjärjestelmä on sukupuolineutraali ja syrjimätön.

Lainsäädännössä onkin välttämätöntä todeta yksiselitteisesti, että työnantaja menettelee lainmukaisesti silloin, kun se noudattaa syrjimättömiä työehtosopimuksiin perustuvia palkkausjärjestelmiä. Lakiin ei tule määrittää sellaisia lisäedellytystä, että palkkausjärjestelmissä tulisi käyttää tiettyjä nimenomaisia kriteereitä.

Tällainen selkeä linjaus on välttämätön, koska työehtosopimuksiin perustuvat palkkausjärjestelmät on rakennettu vastaamaan kunkin alan ja työn erityispiirteitä. Kaupan alalla palkkausjärjestelmä on suunniteltu juuri kyseisen alan tehtäviin ja osaamisvaatimuksiin, eikä niissä välttämättä ole käytössä muita kuin ne kriteerit, jotka ovat aidosti merkityksellisiä kyseisessä työssä. Yhdenmukaisten, kaikille aloille pakollisten kriteerien edellyttäminen heikentäisi toimivien järjestelmien käyttöä ilman, että se edistäisi palkkatasa-arvoa.

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

Palkka-avoimuusdirektiivi jo itsessään huomioi työehtosopimusten erityisaseman. Direktiivin resitaalissa 27 todetaan seuraavasti: "Palkkojen määrittämistä koskevat kansalliset järjestelmät vaihtelevat, ja ne voivat perustua työehtosopimuksiin ja/tai työnantajan päättämiin tekijöihin. Tämä direktiivi ei vaikuta erilaisiin palkkojen määrittämistä koskeviin kansallisiin järjestelmiin." Lisäksi direktiivin 30 artiklan mukaan "direktiivi ei vaikuta millään tavoin oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti."

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

Työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien lisäksi monet työnantajat soveltavat kaupallisia yleisesti tunnettuja palkkausjärjestelmiä sellaisiin työntekijöihin, jotka jäävät työehtosopimusten palkkausjärjestelmien ulkopuolelle. Kuten lakiluonnoksen sivulla 21 todetaan, analyttisiä malleja ovat sekä työehtosopimuksiin rakennetut mallit että kaupalliset mallit. Tämän perusteella kaupallisia palkkausjärjestelmiä tulisi kohdella lainsäädännössä samoin kuin työehtosopimuksiin perustuvia palkkausjärjestelmiä. Pykäläluonnos on kuitenkin muotoiltu siten, että muissa kuin työehtosopimuksiin perustuvissa palkkausjärjestelmissä edellytettäisiin nimenomaisesti osaamisen, vastuun, kuormituksen sekä työolojen sisällyttämistä arviointikriteereiksi. Lakiluonnoksen lähtökohdat huomioden tällainen vaatimus ei vastaa käytännön

työelämää eikä ole perusteltu silloin, kun kyse on vakiintuneista ja syrjimättömistä kaupallisista palkkausjärjestelmistä.

Kaupallisia tai niistä johdettuja palkkausjärjestelmiä sovelletaan vakiintuneesti ylempiin toimihenkilöihin. Kaupallisten palkkausjärjestelmien käytön estäminen tai velvollisuus muuttaa niitä aiheuttaisi suurta hallinnollista taakkaa yrityksissä. Se voisi lisäksi rikkoa eri maissa sovellettavien palkkausjärjestelmien yhtenäisyyden ja sen seurauksena vaarantaa työntekijöiden tasapuolisen kohtelun. Kansainvälisissä yrityksissä ja konserneissa sovelletaan tavallisesti samaa kaupallista palkkausjärjestelmää eri maissa työskenteleviin vastaavassa asemassa oleviin työntekijöihin.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Lakiluonnoksen mukainen täsmennetty on mielestämme turhan laveasti ja monimutkaisesti kirjoitettu. Direktiivi edellyttää sinänsä tämänkaltaisen lisäyksen tekemistä lakiin, mutta selkeästi suppeampi muotoilu olisi parempi. Kaupan liitto pitää seuraavaa kirjoitusasua perustellumpana: "Työnantajan on ilmoitettava palveluksessaan olevalla henkilöstölle palkanmäärityksessä käytettävät perusteet. Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 50 työntekijää, työnantajan on ilmoitettava henkilöstölleen lisäksi palkkakehityksessä käytettävät perusteet."

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Lakiluonnoksen 6 d ja 6 e §:n sekä voimassa olevan tasa-arvolain 6 b §:n velvoitteet ovat osin päällekkäisiä ja ne tulee sovittaa yhteen. Nykyisessä muodossaan sääntely johtaisi yli 100 työntekijän yrityksissä jopa kolminkertaisiin velvollisuuksiin, mikä lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa ja yritysten kustannuksia. Sääntelyn valmistelussa ei ole myöskään arvioitu tätä lisärasitusta riittävästi.

Yhteensovittaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi niin, että uuden yhteisen palkka-arvioinnin sijasta nykyistä palkkakartoitusta kehitettäisiin ja tarvittaessa laajennettaisiin koskemaan vähintään 100 työntekijä työnantajia.

On myönteistä, että direktiivin mahdollistama hallinnollisten tietojen kerääminen esimerkiksi työnantajien vero- ja sosiaaliturvaviranomaisilta otetaan käyttöön. Kannatamme ehdotusta, jonka mukaan Tilastokeskus kokoaisi tarvittavat tiedot tulorekisteristä ja toimittaisi ne tasa-arvoviranomaiselle. Tietojen koostamisessa tulee noudattaa Tilastokeskuksen ryhmärajoja yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen suojaamiseksi. Tässäkin tulee kuitenkin noudattaa direktiivin vähimmäissisältöä; työnantajaa ei voida asettaa vastuuseen Tilastokeskuksen tekemästä tietojen ilmoittamisesta ja oikeellisuuden varmistamisesta. Työnantajalla tulee olla ainoastaan velvollisuus toimittaa tiedot asianmukaisesti tulorekisteriin, josta Tilastokeskus saa ne käyttöönsä, tekee niiden perusteella koosteen ja toimittaa sen tasa-arvovaltuutetulle. Työnantaja vastaa luonnollisesti tulorekisteriin toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta, mutta työnantajan ei pidä vastata siitä, että Tilastokeskus on velvollisuuksiensa mukaisesti tehnyt niistä asianmukaisen koosteen.

Lakiluonnoksessa esitetty kuuden kuukauden määräaika palkkaerojen korjaamiselle ei perustu direktiiviin ja se tulee poistaa. Kohtuullinen aika on arvioitava tapauskohtaisesti.

Lisäksi 6 d §:n henkilötietoja koskevaa säännöstä on täsmennettävä siten, että rajoitus koskee henkilöstön edustajan tietojen käyttöä, ei työnantajan oikeutta käyttää hallussaan olevia henkilötietoja. Lakiluonnoksen mukaan työnantaja ei saisi käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Kyse on kuitenkin henkilötiedoista, jotka ovat työnantajan hallussa 6 d §:stä riippumatta ja joita työnantajalla on luonnollisesti oikeus ja jopa välttämätön tarve käyttää muun muassa palkanmaksun yhteydessä muutoinkin kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseksi.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Lakiluonnoksen mukaan palkka-arviointi pitäisi tehdä 12 kuukaudessa siitä päivästä, kun 6 d §:n 1 momentin 7 kohdan tiedot olisi tullut toimittaa tasa-arvovaltuutetulle ja perusteettomat palkkaerot olisi korjattava kuuden kuukauden kuluessa palkka-arvioinnin valmistumisesta. Direktiiviin ei sisälly tällaisia täsmällisiä enimmäisaikoja. Ne tulee poistaa ja tarkentaa, että työnantajien tulee toimia asiassa kohtuullisessa ajassa. Kohtuullisuus arvioidaan tapauskohtaisesti.

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

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan palkkausta koskevat tiedot olisi annettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia. Koska direktiivi ei sisällä tällaista vaatimusta, se on poistettava. On mahdotonta asettaa yleistä määräaikaa palkkausta koskevien tietojen antamiselle. Ottaen huomioon direktiivin tarkoituksen varmistaa tietoon perustuva ja läpinäkyvä palkkaneuvottelu, on perusteltua ajatella, että palkkaneuvottelut käydään vasta varsinaisen työsopimusneuvottelun yhteydessä, ei kaikkien haastateltavien, saati työnhakijoiden kanssa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Yksittäisten henkilöiden palkkatietojen suojaaminen on keskeistä. Tasa-arvolain mukainen palkkakartoitus suojaa yksittäisen henkilön palkkatietoja Tilastokeskuksen suosituksen mukaisesti ryhmärajoilla. Myös työehtosopimukset ovat sisältäneet vuosikausia ryhmärajat tarkasteltaessa palkkatietoja. Kaupan työehtosopimuksen mukaan esimerkiksi tietoja, jotka koskevat alle kuusi henkilöä pienempiä työntekijäryhmiä, ei anneta. Vastaavien ryhmärajojen tulee koskea myös uusia palkkatietojen luovuttamista koskevia velvoitteita, joten lakiluonnosta pitää täsmentää tältä osin huomioiden työehtosopimuksissa jo sovitut ryhmärajat. Palkka-avoimuusdirektiivi perustuu työntekijäryhmäkohtaiseen tarkasteluun, ei yksittäisten henkilöiden palkkojen tarkasteluun. Lisäksi direktiivin resitaalissa 44 todetaan, että jäsenvaltioiden ”olisi otettava käyttöön erityisiä suojatoimia,

jotta voidaan estää yksilöitävissä olevan työntekijän tietojen paljastuminen joko suoraan tai välillisesti”.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Voimassa olevan lain 8 §:ää ei tarvitse muuttaa nykyisestä. Mikäli säännöstä kuitenkin täsmennetään, on lainsäädännössä todettava yksiselitteisesti, että konserniin kuuluvaa muuta yhtiötä kuin kyseisen työntekijän varsinaista työnantajaa voidaan rinnastaa työnantajaan vain silloin, kun kyseinen yhtiö tosiasiallisesti päättää kyseisen yksittäisen työntekijän palkasta.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Lakiluonnoksessa esitetty lisäys 9 a §:ään on tarpeeton, sillä voimassa oleva laki säättää jo direktiiviä vastaavalla tavalla todistustaakan jakautumisesta palkkasyrjintää koskeissa asioissa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Ei lausuttavaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

Kaupan liitto vastustaa esitettyä lisäystä eikä näe yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista tarpeellisenä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Kaupan liitto vastustaa esitettyä lisäystä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamista tarpeellisenä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Kaupan liitto vastustaa laiminlyöntimaksu-nimisen seuraamuksen säätämistä. Laiminlyöntimaksulle ei ole esitetty asiallisia perusteluita. Tasa-arvolaissa säädetään jo hyvityksestä, uhkasakosta, vahingonkorvauksesta ja rikosoikeudellisista seuraamuksista. Direktiivi ei edellytä uuden seuraamuksen säätämistä näiden lisäksi, joten esitys ei ole direktiivin eikä hallitusohjelman mukainen.

Kommenttinne tasa-arvoaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Tasa-arvoaltuutetun tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi lakiehdotuksen 6 d §:n 1 momentin 1-6 kohdissa säädettyjen tietojen julkaiseminen. Kaupan liitto pitää ehdottoman tärkeänä, että tiedot julkaistaan siten, että yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot tai yritysten liikesalaisuudet eivät paljastu. Perusteluissa oleva maininta tietojen julkaisemisesta nettisivuilla tulee poistaa, koska direktiivi ei tällaista julkaisemista edellytä.

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Ei lausuttavaa.

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Ei lausuttavaa.

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

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

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

Lakiesitys lisäisi merkittävästi työnantajien hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisi huomattavia lisäkustannuksia. Vaikka tarkkaa kustannusarviota on mahdotonta tehdä, lakiluonnoksessa esitetyt arviot ovat selvästi liian alhaisia. Osa kustannuksista johtuu direktiivistä aiheutuvista velvoitteista ja ovat siten perusteltuja, mutta merkittävä osa kustannuksista syntyy päällekkäisistä velvoitteista nykyisin jo voimassa olevan lainsäädännön kanssa, joita direktiivi ei edellytä.

Kaupan liitto haluaa painottaa, että mikäli lakiluonnos pakottaisi muuttamaan jo nykyisin syrjimättömiä ja sukupuolineutraaleja palkkausjärjestelmiä, tästä aiheutuvat kustannukset olisivat merkittävästi suuremmat kuin lakiluonnoksessa on arvioitu. Kaupan työehtosopimusallalla on tehty merkittävä palkkausjärjestelmäuudistus, joka on jo aiheuttanut merkittäviä kustannuksia yrityksille. Järjestelmän muuttaminen tilanteessa, jossa nykyjärjestelmä jo nykyisellään tunnistaa syrjimättömät ja sukupuolineutraalit vaatavuuskriteerit, rasittaisi yrityksiä tarpeettomasti ja heikentäisi käytössä olevien toimivien järjestelmien ennakoitavuutta. Yritysten pitää pystyä luottamaan siihen, että tasa-arvolain mukaiset velvoitteet täytetään tilanteissa, joissa yritys soveltaa valtakunnallisen työehtosopimuksen tai muutoin yleisesti tunnustetun kaupallisen toimijan palkkausjärjestelmää.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Lakiluonnoksen arviot ovat suurelta osin spekulatiivisia eivätkä ne perustu esimerkiksi taloustieteellisiin tutkimuksiin. Arviot vaikuttavat siten enemmänkin toiveajattelulta kuin realistiselta ennusteelta, mikä heikentää lakiluonnoksen pohjan uskottavuutta.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Nykyisessä julkisen talouden erittäin vaikeassa tilanteessa ei ole perusteltua lisätä tasa-arvovaltuutetun resursseja. Päinvastoin tämä olisi kohtuutonta.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Lakiluonnoksen säännösmuutokset eivät tuo käytännössä mitään uutta nykyiseen lainsäädäntöömme. Työnantajalla on jo nykyään velvollisuus maksaa samaa palkkaa samasta tai samanarvoisesta työstä, tehdä palkkakartoitus ja korjata perusteettomat palkkaerot. Näin ollen lakiluonnoksen odotettavissa oleva vaikutus sukupuolten palkkaeroihin jää todennäköisesti vähäiseksi.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

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

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

Lakiluonnos perustuu sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän mietintöön, jossa olivat mukana myös työmarkkinaosapuolet. Työryhmän työssä ei kuitenkaan käsitelty ja arvioitu tasapuolisesti kaikkien eri tahojen esittämiä näkemyksiä ja ehdotuksia. Erityisen huolestuttavaa on et, että työryhmä ei kuullut lainkaan palkkausjärjestelmiä tuntevia tai niistä neuvottelevia asiantuntijoita. Esityksen sisältö ei Kaupan liiton mielestä vastaa hallituksen toimeksiantoa, jonka mukaan palkka-avoimuutta pitää edistää EU-direktiivin minimisäännösten mukaisesti. Lakiluonnos ylittää palkka-avoimuusdirektiivin asettamat ehdot monilta osin luoden päällekkäisiä velvollisuuksia ja huomattavia kustannuksia.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

Muita toteuttamisvaihtoehtoja on käsitelty työryhmässä vain puutteellisesti. Hallituksen esitys ei käsittele lainkaan sellaista toteuttamisvaihtoehtoa, jossa lakiluonnoksessa ehdotetut päällekkäiset palkkakartoitusta ja palkka-arviointia koskevat velvoitteet yhdistettäisiin yhdeksi, hallinnollista taakkaa merkittävästi vähentäväksi velvoitteeksi. Yleisesti ottaen vaihtoehtojen kuvaukset ja analyysi ovat jääneet epätarkoiksi, ja työryhmä on ohittanut ne ainoastaan lyhyellä maininnalla, että muitakin näkemyksiä on esitetty.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

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

Muut huomiot

Lakiluonnoksessa käytetään vaihtelevasti termejä ”palkka-avoimuus” ja ”palkkauksen läpinäkyvyys”, jopa samassa kappaleessa. Oikeampi ja vähemmän harhaanjohtava termi olisi palkkauksen läpinäkyvyys, joka vastaa suoraan direktiivin englanninkielistä nimeä. Direktiivissä ei ole kyse palkka-avoimuudesta yksittäisten palkkojen tasolla.

Viimeaikaisten työelämän lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa on korostettu, että ILO:n yleissopimusten mukaisesti lainsäätäjän ei tule puuttua työehtosopimusten osapuolten neuvotteluihin tai sopimusautonomiaan. Esimerkiksi hallituksen esityksessä työsopimuslain muuttamisesta todetaan, että valtion viranomaisten tulee pidättäytyä puuttumasta vapaasti sovittujen työehtosopimusten sisältöön ja neuvotteluihin osapuolten välillä (HE 199/2025 s. 17). Tästä syystä lakiluonnoksella ei tule muuttaa työehtosopimuksissa sovittuja syrjimättömiä palkkausjärjestelmiä tai puuttua niihin millään tavalla.

Viertolahti Pilvikki
Kaupan liitto ry

Huotilainen Antti
Kaupan liitto