



## Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen

---



Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:28

## Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen

Outi Viitamaa-Tervonen, Niklas Bruun, Anja Nummijärvi, Kevät Nousiainen,  
Paula Koskinen Sandberg

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4059-8

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Kuvat ja taulukot: Mari-Elina McAteer

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö	4.4.2019	
<b>Tekijät</b>	Outi Viitamaa-Tervonen, Niklas Bruun, Anja Nummijärvi, Kevät Nousiainen, Paula Koskinen Sandberg		
<b>Julkaisun nimi</b>	Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:28		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-4059-8	<b>ISSN PDF</b>	2242-0037
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4059-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4059-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	78	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	Naisten ja miesten tasa-arvo, työelämän tasa-arvo, palkkaerot, sukupuolten palkkaero, samapalkkaisuus, tasa-arvolaki		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Naisten ja miesten välinen palkkaero kaventuu Suomessa hitaasti. Palkkatasa-arvon saavuttaminen edellyttää eriarvoistavien palkkarakenteiden korjaamista, palkkasyrjintään puuttumista sekä tasa-arvon aktiivista edistämistä. Samapalkkaisuus ja syrjimättömyys ovat ihmis- ja perusoikeuksia, jotka perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin, EU-oikeuteen sekä Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.</p> <p>Julkaisu kokoaa viiden asiantuntijan ajankohtaiset puheenvuorot työelämän keskeisestä tasa-arvo-ongelmasta. Kirjoittajat lähestyvät kysymystä ensisijaisesti oikeudellisesta, mutta myös rakenteellisesta näkökulmasta sekä ottavat kantaa palkkaeron kaventamiskeinoihin. Outi Viitamaa-Tervonen luo katsauksen sukupuolten työmarkkina-asemaan ja rakenteisiin, jotka ylläpitävät palkkaeroja sekä pohtii sitä, millaisin keinoin samapalkkaisuuteen tulisi pyrkiä. Niklas Bruun käsittelee Suomen kansainvälisiä palkkatasa-arvovelvoitteita erityisesti CEDAW- ja ILO-sopimusten valossa. Anja Nummijärvi arvioi kansallista palkkakartoitussääntelyä ja sen toimivuutta. Kevät Nousiainen puolestaan käsittelee palkka-avoimuuden oikeudellisia edellytyksiä ja merkitystä samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisessa. Lopuksi Paula Koskinen Sandberg avaa suomalaisen samapalkkaisuuspolitiikan ja korporatistisen järjestelmän yhteyksiä.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet	4.4.2019	
<b>Författare</b>	Outi Viitamaa-Tervonen, Niklas Bruun, Anja Nummijärvi, Kevät Nousiainen, Paula Koskinen Sandberg		
<b>Publikationens titel</b>	Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:2		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-4059-8	<b>ISSN PDF</b>	2242-0037
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4059-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4059-8</a>		
<b>Sidantal</b>	78	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	jämslällldhet mellan kvinnor och män, jämslällldhet i arbetslivet, löneskillnader, lönegapet mellan kvinnor och män, likalönsprincipen, jämslällldhetslagen		
<b>Referat</b>	<p>Löneskillnaderna mellan kvinnor och män minskar långsamt i Finland. För att uppnå lönejämslällldhet krävs att sådana lönestrukturer som skapar ojämlikhet rättas till, att det ingrips i lönediskriminering och att jämslällldhet främjas aktivt. Lika lön och icke-diskriminering är mänskliga och grundläggande rättigheter som baserar sig på internationella avtal, EU-rätten och Finlands nationella lagstiftning.</p> <p>Denna publikation består av fem experters aktuella inlägg om centrala jämslällldhetsproblem i arbetslivet. Skribenterna närmar sig frågan i första hand ur ett rättsligt, men även ur ett strukturellt perspektiv, och tar ställning till metoder för att minska lönegapet. Outi Viitamaa-Tervonen ger en översikt över kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden och strukturer som upprätthåller löneskillnaderna samt resonerar kring hordana metoder som bör användas för att försöka nå lika löner. Niklas Bruun behandlar Finlands internationella skyldigheter i fråga om lönejämslällldhet i synnerhet i ljuset av CEDAW-konventionen och ILO:s konventioner. Anja Nummijärvi utvärderar de nationella bestämmelserna om lönekartläggning och hur väl de fungerar. Kevät Nousiainen behandlar de rättsliga förutsättningarna för lönetransparens och lönetransparensens betydelse för genomförandet av likalönsprincipen. Slutligen skriver Paula Koskinen Sandberg om kopplingarna mellan den finländska likalönspolitiken och ett korporativistiskt system.</p>		
<b>Förläggare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Social Affairs and Health		4 April 2019
<b>Authors</b>	Outi Viitamaa-Tervonen, Niklas Bruun, Anja Nummijärvi, Kevät Nousiainen, Paula Koskinen Sandberg		
<b>Title of publication</b>	Samapalkkaisuuden perusteet ja edistäminen		
<b>Series and publication number</b>	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:28		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-4059-8	<b>ISSN PDF</b>	2242-0037
<b>Website address URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4059-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4059-8</a>		
<b>Pages</b>	78	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Gender equality, equality in the labour market, pay gap, gender pay gap, equal pay, Act on Equality between Women and Men		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The gender pay gap is decreasing, but slowly. Achieving equal pay requires unequal pay structures to be revised, pay discrimination to be addressed and equality to be actively promoted. Equal pay and non-discrimination are fundamental human rights based on international agreements, European Community law and Finland's national legislation.</p> <p>This publication compiles five experts' topical addresses that deal with the burning equality issue in the Finnish working life. The writers approach the issue mainly from a judicial, but also from a structural, viewpoint and express their views on how to reduce the gender pay gap. Outi Viitamaa-Tervonen gives a glimpse into the status of women and men in the labour market and the structures maintaining pay differences. She also considers what means should be used when striving for equal pay. Niklas Bruun deals with Finland's international obligations regarding equal pay, particularly in the light of CEDAW and ILO agreements. Anja Nummijärvi assesses national regulation of pay surveys and its effectiveness. Kevät Nousiainen discusses the legal prerequisites of pay transparency and their role in implementing the principle of equal pay. At the end of the report, Paula Koskinen Sandberg explores connections between the Finnish equal pay policy and corporatism.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Social Affairs and Health		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Samapalkkaisuudesta .....</b>	<b>10</b>
	<i>Outi Viitamaa-Tervonen</i>	
1.1	Johdanto .....	10
1.2	Samapalkkaisuuskäsitteestä .....	12
1.3	Sukupuolten palkkaeron mittareista .....	13
1.4	Suomen työmarkkinoiden rakenne .....	14
1.5	Sukupuolten palkkaero iän ja koulutusasteen valossa .....	17
1.6	Toiminta naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseksi .....	19
1.7	Sukupuolten palkkaeron kaventamiskeinoista .....	21
<b>2</b>	<b>Samapalkkaisuuden perustaa säännöstyvä kansainvälinen normisto.....</b>	<b>29</b>
	<i>Niklas Bruun</i>	
2.1	Johdanto .....	29
2.2	ILO-sopimuksen velvoitteet.....	29
2.3	CEDAW-sopimus .....	32
2.4	Kansainvälisten sopimusten velvoitteiden täyttämistä.....	34
<b>3</b>	<b>Palkkakartoitukset samapalkkaisuuden toteutumista edistämässä? .....</b>	<b>36</b>
	<i>Anja Nummijärvi</i>	
3.1	Palkkakartoitusvelvollisuus samapalkkaisuutta edistämään .....	36
3.1.1	Nykyiseen palkkakartoitusvelvollisuuteen edetty vaiheittain.....	36
3.1.2	Taustalla pyrkimys tehostaa lainsäädännön vaikuttavuutta.....	38
3.1.3	Vertailtavien työntekijöiden piiri .....	40



3.2	Palkkakartoituksen tarkoituksen ja toteutustavan ristiriitaisuudet .....	40
3.2.1	Palkkakartoituksen tasa-arvolaisissa määritelty tarkoitus .....	40
3.2.2	Miten vertailuryhmät tulee tasa-arvolain mukaan muodostaa? .....	41
3.2.3	Työntekijöiden luokittelutavat samapalkkaisuustavoitteen kannalta .....	42
3.3	Palkkakartoitussääntelyn arviointia .....	46
3.3.1	Palkkavertailujen rajoitukset .....	46
3.3.2	Sääntelyn taustalla ristiriitaisia pyrkimyksiä .....	47
3.3.3	Tarve palkkakartoituskäytäntöjen ja -säännösten uudelleenarviointiin .....	49

#### **4 Palkka-avoimuuden oikeudellisista edellytyksistä ..... 53**

*Kevät Nousiainen*

#### **5 Samapalkkaisuuden politiikka korporatistisessa järjestelmässä ..... 65**

*Paula Koskinen Sandberg*

5.1	Johdanto .....	65
5.2	Korporatistinen järjestelmä, toimijat ja instituutiot .....	67
5.3	Sukupuolittuneet työmarkkinat ja sopimusjärjestelmä .....	68
5.4	Kuntasektori naisten työllistäjänä .....	70
5.5	Samapalkkaisuutta edistävä tasa-arvopolitiikka ja samapalkkaisuuden politiikka .....	72
5.6	Pysyvyys ja muutos: kansalaisyhteiskunta samapalkkaisuuden edistäjänä .....	73
5.7	Lopuksi .....	75

## LUKIJALLE

Kansalliskirjailijamme ja -feministimme Minna Canthin syntymästä tulee tänä vuonna 175 vuotta. Jos Canth olisi keskuudessamme tänä päivänä, hän epäilemättä taistelisi raivokkaasti samapalkkaisuuden puolesta. Onhan se yksi sitkeimmistä tasa-arvo-ongelmistamme.

Siksi myös tämä kirja syntyi. Naisten ja miesten palkkatasa-arvo kaventuu Suomessa hitaasti. Suomi on saanut toistuvasti moitteita kansainvälisten sopimusten valvonta-elimiltä palkkaeron hitaasta kuomisesta. Meidän tulee pystyä parempaan työelämän keskeisimmässä tasa-arvokysymyksessä.

Samapalkkakeskustelu on täynnä käsitteitä ja myös niiden epätarkkuuksia. Tarvitaan tietoa samasta ja samanarvoisesta työstä. Usein keskustelu pitäytyy tilastollisissa tarkasteluissa ja taloustieteellisessä argumentaatiossa. On tärkeää erottaa, minkälaisesta palkkaerosta kulloinkin puhutaan. Tilastoihin voi kuitenkin myös hukkua. Samapalkkaisuudessa eri osapuolten velvoitteet ja oikeudet ovat keskeisiä. Kyse on perus- ja ihmisoikeuksista.

Tämä kirja on palkkatasa-arvon tekijöille ja asiantuntijoille tarkoitettu kirja. Se kokoaa yhteen samapalkka-asiantuntijoiden artikkelit palkkatasa-arvon kannalta keskeisistä teema-alueista. Tavoitteena on lisätä tietoa samapalkkaisuuden oikeudellisista ja muista perusteista. Samapalkkatoimijoiden keskuudessa on tapahtunut sukupolvenvaihdosta. Tämä lisää tarvetta samapalkkaisuuden perusteita koskevaan tietoon. Kirjan tarkoitus on toimia myös puheenvuorona, joka aktivoi keskustelua ja voimistaa toimintaa samapalkkaisuuden eteen.

Kirjan sisällön taustalla on suomalainen samapalkkamalli, jonka perusta tulee kansainvälisestä ja EU-oikeudesta sekä perustuslaista. Se koostuu tasa-arvolain palkkasyrjintäkielloista ja palkkatasa-arvon edistämisestä sekä rakenteellisen palkkatasa-arvon kysymyksistä. Rakenteellisen eriarvoisuuden kysymyksiä ei voi ratkoa pelkästään tasa-arvolain ja työpaikkakohtaisin menetelmin. Tämä kirja lisää palkkatietämystä ja

täyttää osaltaan myös samapalkkaisuohjelman 2016–2019 tavoitteita sukupuolten palkkaerojen kaventamiseksi.

Teoksen kirjoittajat ovat sosiaali- ja terveysministeriön projektipäällikkö, OTK, Outi Viitamaa-Tervonen, emeritusprofessori, OTT, Niklas Bruun, tasa-arvovaltuutetun toimiston erityisasiantuntija, OTT, Anja Nummijärvi, emeritaprofessori, OTT, Kevät Nousiainen ja Tampereen yliopiston tutkijatohtori, FT, Paula Koskinen Sandberg. VTM Mari-Elina McAteer teki julkaisun artikkelien toimitustyön.

Artikkelien kirjoittajat kirjoittavat kukin omasta puolestaan ja omasta näkökulmastaan. Kirjaan toivottiin puheenvuoroja, joissa pohdittaisiin suomalaisen järjestelmän toimivuutta ja kipukohtia korostaen uusia ratkaisuja ja keinoja. Puheenvuorojen tuli kertoa nykytilasta ja tulevasta: näyttää palkkatasa-arvon toimijoille peiliä ja hahmottaa, mitä tulisi tehdä toisin tai tehokkaammin. Tässä kirjoittajat ovat onnistuneet hienosti. Monista näkökulmista rakentuu yhtenäinen ja tarkka kuva suomalaisen palkkatasa-arvon tilasta ja ongelmista, joihin myös on tarjolla ratkaisuja. Tiukasta sisällöstään huolimatta kirja luo optimistisuutta – samapalkkaisuutta ei ole mahdotonta saavuttaa. Olennainen kysymys on, millä nopeudella ja miten tehokkailla keinoilla pystymme kaventamaan sukupuolten palkkaeroa.

Maaliskuussa 2019

Tanja Auvinen  
Johtaja  
Tasa-arvoyksikkö  
Sosiaali- ja terveysministeriö

# 1 Samapalkkaisuudesta

Outi Viitamaa-Tervonen

## 1.1 Johdanto

”Meillä saa miehet ja naiset samasta työstä samaa palkkaa” ja ”kyllä meillä maksetaan miehille ja naisille tessin mukaan samaa palkkaa”, ovat tyypillisiä lausahduksia samapalkkaisuutta koskevassa keskustelussa. Samapalkkaisuus ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen asia. Työnantajan tulee maksaa työntekijän sukupuolesta riippumatta samaa palkkaa ei vain samasta mutta myös samanarvoisesta työstä. Palkkatasa-arvo tarkoittaa myös eriarvoistaviin palkkarakenteisiin puuttumista ja niiden korjaamista. Artikkelini käsittelee samapalkkaisuuden perusteita, sukupuolten palkkaerojen syitä sekä ratkaisukeinoja naisten ja miesten palkkaerojen kaventamiseksi.

Naisten ja miesten syrjimätön ja tasa-arvoinen palkkaus on Suomen työelämän tasa-arvokysymyksistä tärkein. Palkkatasa-arvo on edennyt varsin hitaasti. Sukupuolten ansioiden ero on keskimäärin noin kuusitoista prosenttia koko työmarkkinoilla: naisten ansiot olivat miesten ansiosta keskimäärin 83,9 prosenttia vuonna 2017<sup>1</sup>. Työmarkkinasektorien sisällä naisten ja miesten ansioiden ero on pienempi. Valtiosektorilla naisten ansiot ovat miesten ansiosta keskimäärin 87,1 prosenttia, kunta-alalla 87,0 prosenttia ja yksityisellä 85,3 prosenttia.

Taulukko 1. Sukupuolten palkkaero  
Naisten ansioiden osuus miesten ansiosta sektoreittain 2005–2017, %

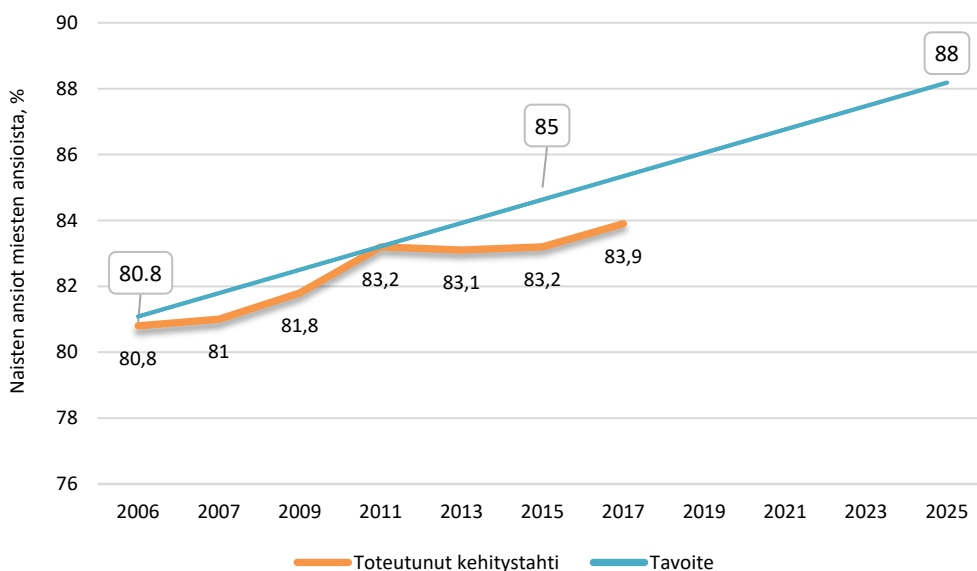
Vuosi	Yksityinen	Kunta	Valtio	Kaikki
2005	82,2	83,4	81,9	80,7
2007	82,2	83,2	83,1	81,0
2009	84,5	84,4	84,1	81,8
2011	83,9	85,4	85,6	83,2
2013	84,0	85,6	86,1	83,1
2015	84,5	86,1	86,0	83,2
2017	85,3	87,0	87,1	83,9

Säännöllisen työajan keskiansiot. Kaikkia palkansaajia koskevaa lukua ei lasketa suoraan eri sektoreiden luvuista, sillä kokonaispalkkaeroon (kaikki palkansaajat huomioivaan) vaikuttavat palkansaajanaisten ja -miesten lukumäärä eri sektoreilla. Toisin sanoen pienipalkkaisten naisten suuri lukumäärä suurentaa myös keskimääräistä palkkaeroa.

Lähde: Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi.

<sup>1</sup> Tilastokeskus, Ansiotasoindeksi 2017.

Kuva 1. Samapalkkaisuohjelman päätavoitteen eteneminen 2006–2017



Naisten säännöllisen työajan keskiansio miesten keskiansioista koko työmarkkinoilla, %.  
 Oranssi suora kuvaa palkkaeron muutosta vuoteen 2025 saakka olettaen, että aiempi kehitys jatkuu.  
 Lähde: sosiaali- ja terveysministeriö & Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi

Naisten ja miesten välinen palkkaero on Suomessa suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Se oli kahdenkymmenen kahdeksan EU-jäsenvaltion kahdeksanneksi suurin vuonna 2016.<sup>2</sup> Palkkaero on EU-jäsenmaissa keskimäärin hieman yli kuusitoista prosenttia vaihdellen viidestä prosentista runsaaseen kahteenkymmeneen. Suomi jää jälkeen myös muista Pohjoismaista. Pohjoismaissa työmarkkinajärjestelmät ja naisten työhön osallistuminen ovat eroista huolimatta lähempänä toisiaan kuin monissa EU-maissa. Eurostatin<sup>3</sup> mukaan naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero on Ruotsissa runsas kolmetoista prosenttia, Norjassa hieman vajaat viisitoista ja Tanskassa viisitoista prosenttia. Islanti ja Suomi pärjäävät muita Pohjoismaita huonommin, palkkaeron ollessa Islannissa keskimäärin kuusitoista ja Suomessa reippaat seitsemäntoista prosenttia.

Sukupuolten palkkaerot ovat Suomessa pienentyneet pitkällä aikavälillä merkittävästi kun tarkastellaan aikaa toisen maailmansodan jälkeen. Kehitys on kuitenkin ollut epätasaista ja tarkastelua haittaa systemaattisten tilastojen puute. Naisten ja miesten välinen palkkaero kapeni suhteellisen nopeasti aina 1980-luvun lopulle, josta lähtien palkkaeron kurominen kuitenkin hidastui. 1980-luvun loppupuolelta lähtien palkkaero pysyi

<sup>2</sup> Eurostat 2016.

<sup>3</sup> Eurostat 2016. Gender pay gap in unadjusted form.

pitkään kahdenkymmenen prosentin tietämissä. Samapalkkaisuusohjelmien toiminta-aikana vuodesta 2006 lähtien on sukupuolten palkkaero jälleen kaventunut, mutta maltillisesti.

Työmarkkinoiden noin kuudentoista prosentin palkkaero kertoo kokoaikaisten palkansaajanaisten ja -miesten säännöllisen työajan keskimääräisten kuukausiansioiden eron. Tämä mittaamistapa kuvaa koko työmarkkinoiden palkkaeroa ja auttaa näkemään palkkaerot paitsi samassa, myös samanarvoisessa työssä. Tärkeä kysymys onkin, miksi monilla naisenemmistöisillä aloilla ja ammateissa palkkaus on matalampi kuin miesenemmistöisillä aloilla ja ammateissa. Kunta-alan ja yksityisen palvelusektorin naispalkansaajien ansiot ovat keskimäärin pienemmät kuin teollisuudessa ja valtiolla työskentelevien miesten ansiot. Kunta-alan 420 000 palkansaajasta noin kahdeskymmentä prosenttia on naisia. Kunta-alan naisten palkkataso selittää suurelta osin naisten keskiansioita koko työmarkkinoilla.

Mistä naisten ja miesten välinen kuudentoista prosentin palkkaero kertoo? Palkkaeron taustalla on rakenteellisia tekijöitä. Tällaisia ovat työelämän jakautuminen naisten ja miesten aloihin ja ammatteihin sekä rakenteellinen palkkaeriarvoisuus, jossa naisenemmistöiset alat ovat keskimäärin huomommin palkattuja kuin miesten alat. Myös naisten miehiä suurempi hoivavastuu on rakenteellinen kysymys. Sukupuolten palkkoissa on tilastollisesti merkittävää eroa silloinkin, kun joukko keskeisiä taustamuuttujia on otettu huomioon<sup>4</sup>. Sitä nimitetään selittämättömäksi palkkaeroksi. Tällaisia vakioituja taustamuuttujia ovat palkansaajan ikä, työsuhteen luonne, koulutus, ammatti, toimiala ja toimipaikan sijainti. Myös samoissa tehtävissä toimivien naisten ja miesten välillä on palkkaeroa kun tarkastellaan koko työmarkkinoita.

Koko työmarkkinoita koskeva palkkaero ei kerro tasa-arvolain tarkoittamasta syrjinnästä tai siitä, että naisia ja miehiä kohdeltaisiin yksittäisissä tapauksissa tarkoituksellisesti eri tavoin. Työelämässä esiintyy kuitenkin myös palkkasyrjintää erityisesti vaativuudeltaan samanarvoisten töiden ja työtehtävien välillä.

## 1.2 Samapalkkaisuuskäsitteestä

Samapalkkaisuusvaatimus *samasta palkasta samasta ja samanarvoisesta työstä sukupuolesta riippumatta* on yli vuosisata sitten syntynyt vaatimus. Se tarkoittaa pyrkimystä toteuttaa oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen palkkaus sukupuolten välillä. Poliittisena käsitteenä samapalkkaisuus edellyttää eriarvoistaviin palkkarakenteisiin

---

<sup>4</sup> Pietiläinen & Keski-Petäjä 2014.

puuttumista ja niiden korjaamista. Samapalkkaisuus on ihmis- ja perusoikeus. Se perustuu kansainvälisiin sopimuksiin sekä EU:n perussopimuksiin ja direktiiveihin. Työelämän tasa-arvodirektiivin<sup>5</sup> mukaan miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaate tarkoittaa sukupuoleen perustuvan välittömän tai välillisen syrjinnän poistamista kaikista samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavista tekijöistä ja ehdoista. Sen mukaan palkalla tulee olla yksi alkulähde. Suomea sitovat kansainväliset ja EU-sopimusvelvoitteet ovat kansallisen syrjinnän kieltävän lainsäädännön taustalla. Kansallisella tasolla samapalkkaisuutta säädellään perustuslaissa ja tasa-arvolaisissa.

### 1.3 Sukupuolten palkkaeron mittareista

Tasa-arvon ja palkkatasa-arvon mittarit eivät ole viattomia. Sukupuolten palkkaerot osoittautuvat varsin erilaisiksi riippuen siitä, mitä ja miten eri ansioita tarkastellaan. Samapalkkaisuusohjelmien käyttämä perusindikaattori nojaa Tilastokeskuksen ansiotasoindeksiin. Se kattaa kokoaikaisten palkansaajien säännöllisen työajan peruspalkan, säännölliset tehtävään ja olosuhteisiin sekä palvelusvuosiin perustuvat lisät ja tulo-palkkiot. Ansiotasoindeksi ei sisällä kuitenkaan ylitöitä eikä lomarahoja eikä optiotuloja, joiden mukaan ottaminen kasvattaisi sukupuolikuilua. Osa-aikaiset palkansaajat eivät ole ansiotasoindeksissä mukana, toisin sanoen mahdolliset työpanoserot eivät vaikuta mittaustulokseen. Ansiotasoindeksiä voidaan pitää hyvänä mittarina kuvaamaan kokoaikaisten naisten ja miesten ansioiden muutoksia<sup>6</sup>.

Koko työmarkkinoita koskeva mittari saattaa peittää alleen erisuuntaista ja -tahtista kehitystä eri toimialoilla ja työntekijäryhmissä. Palkkaeron kaventuminen voi johtua myös rakenteellisista muutoksista, kuten naisten koulutustason tai organisaatioaseman muutoksista, eikä sinänsä samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavien palkkojen lähentymisestä. Mitä pienempiin osiin sukupuolten palkkaeron tarkastelu hajotetaan, sitä pienemmäksi tulee palkkaero.

Laajimmillaan sukupuolten ansioiden erot ovat kun tarkastellaan vuositason kokonaisansioita. Eläketurvakeskuksen ansiotulotiedoissa ovat mukana myös osa-aikaisesta työstä maksetut tuntipalkat sekä tulospalkkiot ja luontoisedut. Mukana ovat kaikki edut, jotka kartuttavat eläkettä, lukuunottamatta yritystuloja ja maanviljelijöiden tuloja.

---

<sup>5</sup> Työelämän tasa-arvodirektiivi 2006/54/EY. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleen laadittu toisinto).

<sup>6</sup> Tilastokeskus, Laatuseloste: Ansiotasoindeksi 2018.

Kokonaisansioissa sukupuolten ero on noin kaksikymmentäneljä prosenttia koko työmarkkinoilla. Eroa ansioissa kasvattaa erityisesti osa-aikatyön, perhevapaiden ja määräaikaisten työsuhteiden kasautuminen naisille<sup>7</sup>.

## 1.4 Suomen työmarkkinoiden rakenne

Tasa-arvolain perusteluissa vuodelta 1985 todetaan, että ”erot naisten ja miesten tosiasiallisissa oloissa ilmenevät tuntuvina etenkin työelämässä: palkkauksessa, ammatti- asemassa ja mahdollisuuksissa edetä työssä. Nämä erot ovat pysyneet varsin samanlaisina yhteiskunnassa viime vuosikymmenten aikana tapahtuneista merkittävistä elinkeino-, ammatti-, perhe- sekä sosiaalirakenteiden muutoksista huolimatta”.<sup>8</sup> Tämä on edelleen totta, vaikka tasa-arvolaki on ollut voimassa jo yli kolmekymmentä vuotta. Monet ongelmat ovat muuttaneet ilmenemismuotoaan, mutta ytimeltään pysyneet samoina.

Suomessa sekä miehet että naiset käyvät ansiotyössä ja sukupuolten työllisyysasteissa on melko pieniä eroja. Naisten kokoaikatyö on työmarkkinoiden tyypillinen piirre. Viime vuosina naisten tekemä osa-aikatyö on kuitenkin jonkin verran lisääntynyt. Työllisille miehille on naisia tyypillisempää kokoaikainen, pidempiaikainen ja hyväpalkkainen työ kun taas naisille tyypillisempiä ovat muut työnteon tavat ja pienituloisuus<sup>9</sup>. Naisten ja miesten enemmistö työskentelee yksityisellä sektorilla, naisista 60 prosenttia ja miehistä 86 prosenttia. Julkinen sektori on naisia työllistävä sektori, sillä vain noin viidennes kunta-alalla työskentelevistä on miehiä. Valtiolla työskentelevien sukupuolijakauma on melko tasainen.<sup>10</sup> Työelämän segregatio, eriytyminen, erottaa miehet ja naiset toisistaan: työvoiman käyttötavat ovat eri aloilla erilaiset ja sukupuolet työskentelevät eri aloilla ja ammateissa myös sisäisen hierarkian erottamina.

Työvoiman erilaiset käyttötavat tuottavat eroja naisten ja miesten työmarkkina- asemaan, tasa-arvoon ja palkkaukseen. Osa-aikatyötä tekee noin joka viides palkansaajanainen ja joka kymmenes palkansaajamies. Yleisin syy osa-aikatyöhön on se, ettei kokoaikatyötä ole tarjolla. Toiseksi yleisin syy on yhtäaikainen opiskelu. Osa-aikatyötä ei Suomessa tehdä tyypillisesti lasten tai omaisten hoidon takia. Läheisten hoivavastuu on osa-aikatyön syynä runsaalla kymmenellä prosentilla osa-aikatyötä tekevästä

<sup>7</sup> Eläketurvakeskus, tilasto 2017.

<sup>8</sup> HE 57/1985 vp.

<sup>9</sup> Pärnänen 2015, 249.

<sup>10</sup> Tilastokeskus, Työvoimatutkimus 2016.



naisista. Nollatuntisopimuksella työskenteli vuonna 2014 neljä prosenttia palkansaajista. Heistä vajaa kuusikymmentä prosenttia oli naisia ja osalla oli osa-aikainen työ<sup>11</sup>. Vuokratyö on muuttunut pysyväksi ilmiöksi. Suomessa vuokratyössä on kuitenkin suhteellisen vähän työntekijöitä<sup>12</sup>, noin kaksi prosenttia kaikista palkansaajista. Enemmistö vuokratyöntekijöistä on miehiä.

Määräaikainen työ on 2000-luvulla vakiintunut noin 15–20 prosenttiin kaikista palkansaajista. Työsuhteen määräaikaisuus on yleisempää naisilla kuin miehillä: naisista yhdeksäntoista ja miehistä kolmetoista prosenttia työskentelee määräaikaisen työsuhteessa. Kun tarkastellaan uusia palvelussuhteita, vuonna 2017 naisista kuusikymmentä prosenttia työskenteli määräaikaisella sopimuksella ja miehistä vajaa puolet<sup>13</sup>. Perheenperustamisiässä olevista naisista yli kolmasosa työskenteli määräaikaisesti. Määräaikaisuudella on haitallisia palkkavaikutuksia: ansiot ovat keskimäärin selvästi pienemmät kuin toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa<sup>14</sup>. Määräaikainen työ vaikuttaa haitallisesti palkkakehitykseen myös pidemmällä aikavälillä<sup>15</sup>.

Ammatillisessa eriytymisessä näkyy sukupuolten työnjaon pitkä perinne, jota on ollut vaikea muuttaa<sup>16</sup>. Sukupuolen mukaan eriytyneet koulutus- ja uravalinnat luovat perustaa työelämän segregaatiolle<sup>17</sup>. Naisenemmistöisin toimiala oli vuonna 2016 sosiaali- ja terveyspalvelut, jonka työllisistä oli naisia vajaat 87 prosenttia. Koulutus ja maajoitus- ja ravitsemistoiminta olivat myös hyvin naisenemmistöisiä, sillä naisia on alan työntekijöistä lähes 70 prosenttia. Miesenemmistöisin ala oli rakentaminen, jolla työskentelevistä oli miehiä peräti yli 90 prosenttia. Myös kuljetus ja varastointi sekä maa- ja metsätalous olivat hyvin miesenemmistöisiä aloja<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> Nollatuntisopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 31/2017.

<sup>12</sup> Tilastokeskus, Työvoimatutkimus 2017.

<sup>13</sup> Tilastokeskus, Työvoimatutkimus 2017.

<sup>14</sup> Ojala & Nätti & Kauhanen 2015.

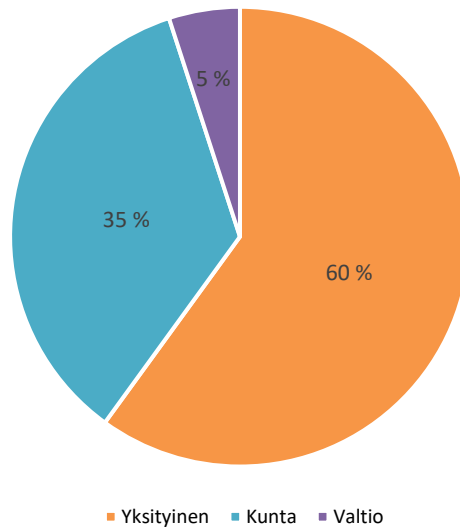
<sup>15</sup> Ojala & Nätti & Kauhanen 2017.

<sup>16</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

<sup>17</sup> Myös Vuorinen-Lampila 2018.

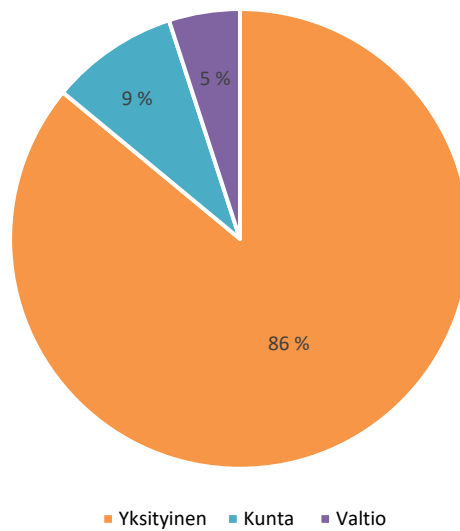
<sup>18</sup> Tilastokeskus, Työvoimatutkimus 2016.

Kuva 2. Työlliset naiset työnantajasektorin mukaan vuonna 2016, %



Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus 2016.

Kuva 3. Työlliset miehet työnantajasektorin mukaan vuonna 2016, %



Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus 2016.

Sukupuolen mukainen ammattieriytyminen ei ole vähentynyt. Päinvastoin, niin kutsutuissa tasa-ammateissa, joissa naisten ja miesten osuus on 40–60 prosenttia, työs-kentelevien palkansaajien osuus on vähentynyt. Vuonna 2016 tasa-ammateissa oli vain alle kymmenen prosenttia kaikista palkansaajista<sup>19</sup>. Tasa-ammattien kokonaisu-määrän vaatimaton kehitys ei poissulje sitä, että yksittäisissä ammateissa tapahtuu sukupuolisegregaation purkautumista. Näin on tapahtunutkin erityisesti naisten osuu-den lisääntyessä erilaisissa asiantuntija-ammateissa kuten juristit, lääkärit ja rehtorit.

Perhevapailla on vaikutusta sukupuolten palkkaeroon. Perhevapaiden käytössä suku-puolten välinen ero on huomattava. Miehet käyttävät pääsääntöisesti heille kiintiöidyt vapaat ja vanhempien vapaasti jaettavissa olevaa jaksoa käyttävät pääsääntöisesti äidit. Kaikista korvatuista vanhempainpäivärahapäivistä miehet käyttävät kymmenisen prosenttia. Perhevapaan pituudesta riippuu, kuinka merkittävä ja pitkäaikainen haitallinen vaikutus pidetyllä perhevapaalla on äidin palkkaan. Isien palkkakehitykseen per-hevapailla ei ole ollut tähän mennessä havaittavissa haitallista palkkavaikutusta.

## 1.5 Sukupuolten palkkaero iän ja koulutusasteen valossa

Ikääntyminen kasvattaa naisten ja miesten välistä palkkaeroa. Sekä yksityisellä että kuntasektorilla sukupuolten palkkaero on sitä pienempi mitä nuoremasta ikäryh-mästä on kysymys. Valtio-sektorilla palkkaero on pienimmillään 30–44-vuotiaiden ikä-ryhmässä. Ihan työuran alussa miesten ja naisten työtehtävät ovat lähimpänä toisi-aan. Alle 30-vuotiaana moni on tilanteessa, joka ei vastaa lopullista koulutustasoa<sup>20</sup>. Naisten ja miesten tehtävät ja työurat erkanevat varsin varhaisessa vaiheessa, millä on naisten kannalta kielteisiä palkkavaikutuksia. Myöhempi kehitys syventää eroja. Sukupuolten palkkaerojen kasvu näyttää ajoittuvan perheenperustamisvaiheeseen. Huomionarvoista on se, että kaikilla sektoreilla sukupuolten välinen palkkaero kasvaa koko työuran ajan, viimeisen kasvuhuipun ollessa kuudessakymmenessä ikävuo-dessa. Naisten ja miesten työuran pituus tai työkokemus ei sitä selitä, koska keski-määrin miesten työhistoria on vain puolitoista vuotta pidempi kuin naisten<sup>21</sup>.

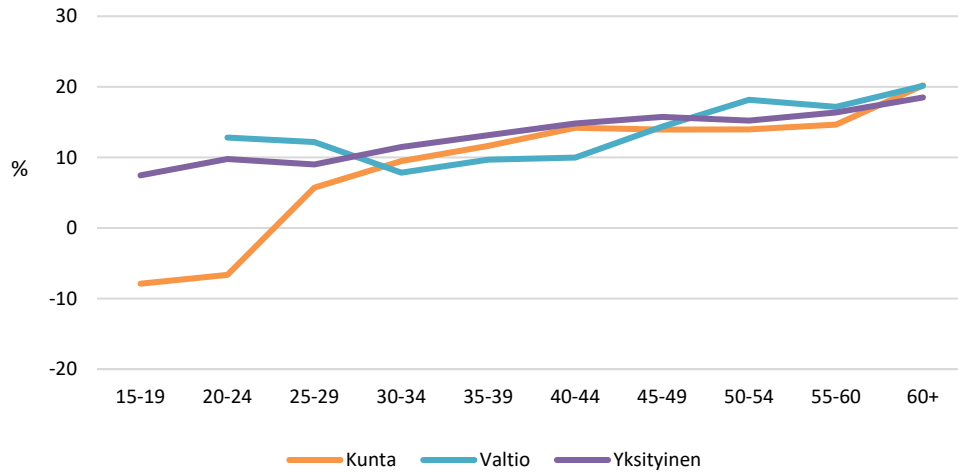
---

<sup>19</sup> Tilastokeskus, Työssäkäyntitilasto 2016.

<sup>20</sup> Idman 2013.

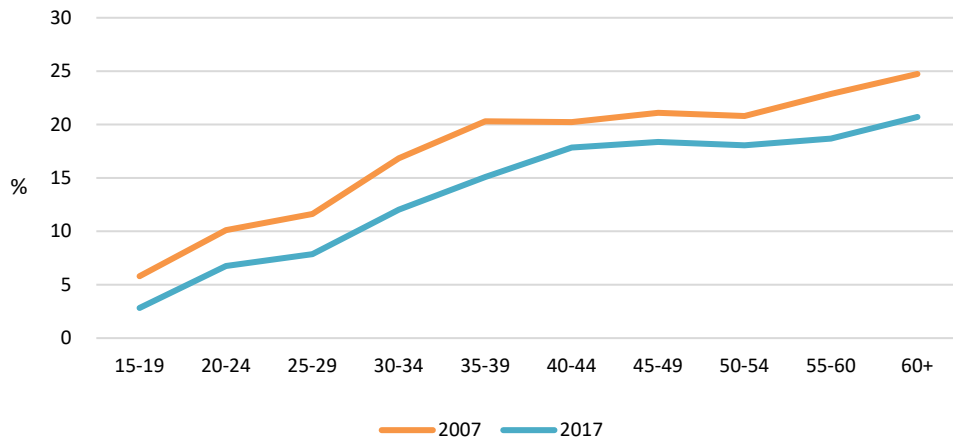
<sup>21</sup> Eläketurvakeskus 2015.

Kuva 4. Naisten ja miesten palkkaero eri sektoreilla, palkansaajien ikäryhmän mukaan vuonna 2017, %



Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Palkkarakenne

Kuva 5. Naisten ja miesten palkkaero koko työmarkkinoilla ikäryhmän mukaan vuosina 2007 ja 2017, %



Tarkastelussa kaikki sektorit yhteensä.

Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Palkkarakenne

Koulutusta on pidetty keskeisenä palkkaan vaikuttavan tekijänä: mitä parempi koulutus, sitä parempi palkka. Myös sukupuolten palkkaeroja on pyritty perustelemaan naisten ja miesten erilaisella koulutuksella. Suomessa perustelu ei toimi, sillä naiset

ovat miehiä koulutetumpia. Naisten koulutustaso on noussut miehiä nopeammin ja ero kääntyi naisten eduksi jo noin kaksikymmentä vuotta sitten<sup>22</sup>. Naisten keskiansiot ovat miehiä pienemmät kaikilla koulutustasoilla. Tilanne kärjistyy koulutustason myötä: korkean asteen tutkinnon suorittaneilla naisilla ja miehillä palkkaero on kaikkien suurin miesten hyväksi.

Työelämän rakennemuutosten vaikutuksia naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja palkkaukseen on tutkittu laajoilla tilastoaineistoilla yksityisellä<sup>23</sup>, valtiolla ja kuntasektorilla<sup>24</sup>. Tulosten mukaan ammatillinen eriytyminen on pysynyt voimakkaana ammattirakenteen muutoksista huolimatta. Yksityisellä sektorilla ammattirakenteen muutos ei ole vaikuttanut myönteisesti sukupuolten palkkaeroon. Sen sijaan valtiolla ammattirakenteen muutos selkeästi pienensi naisten ja miesten palkkaeroa. Naiset pääsivät paremman koulutuksen myötä parempipalkkaiseihin tehtäviin. Kuntasektorilla vastaavaa sukupuolten palkkaeron kaventumista ei ollut havaittavissa naisten koulutustason noususta huolimatta. Sosiaali- ja terveysministeriön tilaamat tutkimukset antoivat myös viitteitä siitä, mitkä ammatit ovat keskeisiä sukupuolten palkkaeron kaventamisen kannalta ja mihin samapalkkaisuuteen liittyviä panostuksia tulisi suunnata.

## 1.6 Toiminta naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseksi

Samapalkkaisuuteen velvoittavat kansainvälinen ja EU-oikeus sekä kansallinen lainsäädäntö. Tärkeimpiä kansainvälisiä normeja ovat Yhdistyneiden kansakuntien Kaikinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, CEDAW<sup>25</sup> ja kansainvälisen työjärjestön, ILO:n yleissopimus nro 100<sup>26</sup>. Niklas Bruun käsittelee artikkelissaan Suomen kansainvälisiä veloitteita erityisesti CEDAW- ja ILO-sopimusten valossa. EU-oikeudessa tärkeimpiä oikeuslähteitä ovat Euroopan unionin perussopimukset<sup>27</sup> ja työelämän tasa-arvodirektiivi<sup>28</sup>. Kansallisella tasolla samapalkkaisuutta säädelään perustuslaissa<sup>29</sup> ja laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta<sup>30</sup>. Näiden oikeuslähteiden mukaan syrjinnän kiellot eivät yksinään ole riittävä keino tosiasiallisen tasa-

---

<sup>22</sup> Sutela & Lehto 2014.

<sup>23</sup> Kauhanen & Kauhanen & Laine & Lilja & Maliranta & Savaja 2015.

<sup>24</sup> Laine 2017.

<sup>25</sup> SopS 67–68/1986.

<sup>26</sup> SopS 9/1963.

<sup>27</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja Euroopan unionin perusoikeuskirja.

<sup>28</sup> 2006/54/EY.

<sup>29</sup> 731/1999.

<sup>30</sup> Tasa-arvolaki, 609/1986.

arvon saavuttamiseen. Siksi lainsäädäntö sisältää myös velvoitteita sukupuolten tasa-arvon edistämiseen ja positiiviseen erityiskohteluun.

Suomen valtiolla on EU:n perussopimuksen ja Suomen perustuslain mukaan velvollisuus edistää samapalkkaisuutta. Euroopan perussopimus velvoittaa varmistamaan samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisen sekä toteuttamaan täyden tosiasiallisen tasa-arvon työelämässä. Työelämän tasa-arvodirektiivi velvoittaa työnantajia maksamaan samasta ja samanarvoisesta työstä samaa palkkaa. Palkkauksessa käytettävien luokittelujen tulee perustua samoihin arviointiperusteisiin ja niiden tulee olla syrjimättömiä. Kevät Nousiainen käsittelee artikkelissaan palkka-avoimuuden merkitystä samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisessa. Paula Koskinen Sandberg puolestaan tarkastelee artikkelissaan palkkauksessa käytettäviä luokittelu- ja arviointikriteereitä.

Suomen perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää syrjimästä ketään muun muassa sukupuolen perusteella. Valtion tulee esittää erittäin painavia syitä syrjintäkiellosta poikkeamiselle. Valtiovallan on myös aktiivisesti edistettävä tasa-arvon toteutumista palkkauksessa ja palvelussuhteen ehdoissa. Perustuslaillista toimeksiantoa toteuttaa muun muassa tasa-arvolaki. Tasa-arvolaisissa säädettyjen keinojen tulee olla vaikutuksiltaan tehokkaita. Perustuslaki velvoittaa valtiota ja kuntia myös työnantajina.

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä, edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolakiin sisältyy sekä syrjinnän kieltäviä että sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyviä säännöksiä. Säännökset täydentävät toisiaan ja muodostavat kokonaisuuden. Erityisesti sellaiset asiat, joita ei voida ratkaista syrjintäkielloin, tulisi voida ratkaista edistämällä tasa-arvoa aktiivisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvolaisissa on myös oikeussuojakeinot, jos syrjinnän kieltoja rikotaan ja valvontaa koskevat säännökset. Tasa-arvolakiin on tehty useita muutoksia sen voimassaoloaikana, mitä avaa tarkemmin Anja Nummijärvi palkkakartoitusta koskevassa artikkelissaan.

Syrjinnän yleiskielloissa määritellään ja kielletään sukupuoleen perustuva välitön ja väliellinen syrjintä. Tasa-arvolaki kieltää syrjinnän työelämässä sukupuolen perusteella, mukaan lukien palkkasyrjintä ja syrjinnän muissa palvelussuhteen ehdoissa. Lisäksi se vaatii jokaista työnantajaa edistämään sukupuolten tasa-arvon toteutumista tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Myös palkkaus ja palvelussuhteen ehdot kuuluvat säännöksen piiriin. Jos työpaikalla on vähintään kolmekymmentä työntekijää, työnantajan on yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa tehtävä vähintään joka toinen vuosi tasa-arvosuunnitelma ja sen osana palkkakartoitus.

Suomessa on nähty, että lainsäädännön lisäksi tarvitaan muita tavoitteellisia toimenpiteitä samapalkkaisuuden toteuttamiseksi. Hallitus ja työmarkkinakeskusjärjestöt ovat jo vuodesta 2006 lähtien toteuttaneet samapalkkaisuusohjelmaa, jota voidaan pitää

sosiaalisena innovaationa. Muissa eurooppalaisissa maissa ei toistaiseksi ole ollut ti-  
lannetta, jossa hallitus ja työmarkkinakeskusjärjestöt olisivat sitoutuneet yhteiseen toi-  
menpideohjelmaan sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi. Samapalkkaisuusohjel-  
mien aikana sukupuolten keskimääräinen palkkaero on kaventunut noin kahdesta-  
kymmenestä prosentista kuuteentoista prosenttiin.

Samapalkkaisuusohjelmat ovat koonneet hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen  
toimenpiteet sukupuolten palkkaeron kuromiseksi. Keskeisiä teema-alueita ovat olleet  
palkka- ja sopimuspolitiikka, palkkausjärjestelmät, työpaikan tasa-arvosuunnittelu ja  
palkkakartoitukset sekä koulutuksen ja työelämän perinteisen työnjaon muuttaminen  
sekä työn ja perheen yhteensovittaminen. Kiteytettynä ohjelmissa on ollut kysymys  
palkasta, palkanmuodostuksesta ja työelämän rakenteiden muuttamisesta.

Samapalkkaisuusohjelmat ovat mahdollistaneet useita laajoja ja merkittäviä tutkimus-  
ja kehittämishankkeita. Merkittäviä panostuksia on tehty palkkausjärjestelmiin, työpai-  
kan tasa-arvosuunnitelmiin, palkkakartoituksiin sekä naisten työuriin. On selvitetty am-  
mattisegregaation ja työelämän rakennemuutosten sekä koulutusvalintojen merkitystä  
sukupuolten palkkaeron kannalta. Vaikka naisten koulutustaso ja työn vaatavuus ovat  
kasvaneet, palkkaus ei ole kehittynyt samassa suhteessa. Erityisen haasteelliseksi on  
osoittautunut toimialojen välisten ansioerojen kaventaminen.

## 1.7 Sukupuolten palkkaeron kaventamiskeinoista

Kolmikantaisten samapalkkaisuusohjelmien vaikuttavuutta on arvioitu ulkopuolisten ja  
riippumattomien arvioitsijoiden toimesta. Toimintavuosia 2007–2010 arvioi Senior Ad-  
visor Juhani Salenius<sup>31</sup> ja vuosia 2010–2014 oikeustieteen kandidaatti Esa Lonka<sup>32</sup>.  
Viimeisimmän kokonaisarvion samapalkkaisuusohjelmasta koskien vuosia 2016–2019  
toteutti diplomi-insinööri Leo Suomaa<sup>33</sup>. Arvioinnit sisältävät suosituksia sukupuolten  
palkkaeron kaventamiseksi. Lonka ja Suomaa suosittelevat vaikuttavimpiin toimenpi-  
teisiin keskittymistä.

Naisten ja miesten palkkakuilun purkamisen taustalla on karkeasti kaksi perusstrate-  
giaa: joko tulee purkaa segregatiota tai toteuttaa vaatimus samasta palkasta sa-  
massa ja samanarvoisessa työssä<sup>34</sup>. Ensimmäisen ajattelutavan mukaan palkkaerot

---

<sup>31</sup> Salenius 2011.

<sup>32</sup> Lonka 2015.

<sup>33</sup> Suomaa 2018.

<sup>34</sup> Julkunen 2009.

syntyvät sukupuolten työnjaossa ja kun tämä saadaan korjattua, palkkaerot poistuvat. Toisen ajattelutavan mukaan naisten tekemälle työlle on saatava sille kuuluva arvo ja kun tämä saavutetaan, palkkaerot häviävät. Samapalkkaisuusohjelmille on ollut tyypillistä pyrkimys yhdistää mainittuja ajattelu- ja toimintatapoja.

Työn vaativuuteen perustuvien palkkausjärjestelmien tavoitteena on palkkauksen määräytyminen työtehtävän ja siitä suoriutumisen mukaan. Henkilön ominaisuuksilla sinänsä ja sukupuolella ei tule olla arvioinnissa merkitystä. Työn vaativuuden arviointiin perustuvia palkkausjärjestelmiä on kehitetty eri sopimusaloilla sekä julkisella että yksityisellä sektorilla aina 1990-luvun lopulta lähtien. Työn vaativuuteen perustuva palkkausjärjestelmä on valtiolla kattavasti käytössä. Kunta-ala seuraa tässä valtiota. Vähiten järjestelmä on käytössä yksityisellä sektorilla. Työn vaativuuden, suoriutumisen ja pätevyuden arviointiin perustuvasta palkkauksesta on odotettu ratkaisua samapalkkaisuuskysymykseen<sup>35</sup>. Taustalla on ajatus siitä, että naisten työn vaativuuden näkyväksi tekeminen johtaisi palkkojen ja sukupuolten palkkaeron kuromiseen. Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 mukaan ajantasaiset, tasa-arvoiset ja kannustavat ja työn vaativuuteen perustuvat palkkausjärjestelmät edistävät hyvin toimiessaan samapalkkaisuutta<sup>36</sup>.

Miten työn vaativuuteen perustuvat palkkausjärjestelmät ovat sitten vaikuttaneet naisten ja miesten palkkaeroon? Sosiaali- ja terveysministeriön teettämän tutkimuksen mukaan palkkausjärjestelmäuudistuksilla ja sukupuolten välisen palkkaeron kaventamisella on selkeä positiivinen yhteys<sup>37</sup>. Sukupuolten väliset palkkaerot ovat kaventuneet kaikkein selkeimmin tulojakauman yläpäässä, parhainta palkkaa saavien tai vaativimmissa tehtävissä toimivien kohdalla. Matalapalkkaisten ja vähemmän vaativien tehtävien osalta tällaista sukupuolten palkkaerojen kaventumista ei havaittu.

Työn vaativuuteen perustuvat palkkausjärjestelmät eivät ole mikään nopea keino kuroa naisten ja miesten välistä palkkaeroa. Niillä on omat rajoitteensa, sillä arviointikriteereihin ja -prosesseihin voi hiipiä sukupuolistuneita elementtejä. Eripalkkaisuus voi kätkeytyä palkkamääräysten sukupuolineutraalin ilmiasun taakse<sup>38</sup>. Paula Koskinen Sandberg käsittelee artikkelissaan erityisesti kunta-alan palkkojen määräytymismekanismia. Palkkausjärjestelmät eivät myöskään suoraan vaikuta alojen välisiin palkkaeroihin. Rajoituksistaan huolimatta työn vaativuuden arviointi on yksi tärkeä keino naisten tekemän työn arvostuksen nostamiseen.

---

<sup>35</sup> Julkunen 2009.

<sup>36</sup> Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019.

<sup>37</sup> Asplund & Lilja 2010.

<sup>38</sup> Nummijärvi 2004.



Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioitsija Leo Suoma esitti, että työn samanarvoisuuden kriteereitä tulisi selvittää kehittämällä yhteinen vaativuuden arviointikehikko koko työmarkkinoille<sup>39</sup>. Samanarvoisella työllä tarkoitetaan kansainvälisten oikeuslähteiden mukaan työtä, joka on yhtä vaativaa kuin toinen työ. Työn vaativuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa työn edellyttämään osaamiseen, työn vastuullisuuteen ja kuormitukseen sekä työoloihin.

Sopimus- ja palkkapolitiikalla on suuri merkitys palkkatasa-arvon kannalta. Suomessa palkoista ja palkankorotuksista neuvottelevat työ- ja virkaehtosopimusosapuolet. Työmarkkinajärjestöt myös ohjaavat työpaikkojen palkkausjärjestelmiä ja palkkapolitiikkaa. Palkkatasa-arvon toteutuminen riippuu hyvin paljon siitä, miten hyvin työmarkkinajärjestöt ja työnantajat ottavat tasa-arvo- ja samapalkkaisuusnäkökohdat huomioon tehdessään palkka- ja sopimusratkaisuja sekä ohjatessaan ja toteuttaessaan työpaikkojen palkkapolitiikkaa. Kysymys on syrjinnän suojan toteuttamisesta palkka- ja sopimuspolitiikassa mutta myös laajemmin samapalkkaisuuden edistämisestä.

Suomessa tehtiin tulopoliittisia kokonaisratkaisuja vuosikymmenien ajan aina vuoteen 2007 asti. Niiden jälkeen ei ole ollut olemassa automaattista mekanismia, joka toisi työmarkkinakeskusjärjestöt ja valtion samaan pöytään neuvottelemaan palkkauksesta<sup>40</sup>. Vuoden 2007 linjanvedon seurauksena vuosina 2007–2010 sopimukset solmittiin liittotasolla. Tämän jälkeen on palattu uudelleen keskitettyihin ratkaisuihin<sup>41</sup> ja tuorein työmarkkinaratkaisu on liittokohtainen. Ratkaisu tehtiin vientivetoisella työmarkkinamallilla. Keskitetyissä ratkaisuissa on usein ollut mukana niin sanottuja naisia tai tasa-arvoeriä, joiden tavoitteena on ollut lisätä samapalkkaisuutta ja korottaa matalia palkkoja suhteellisesti muita enemmän.

Valtiovarainministeriön tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta on arvioinut, miten työehtosopimuksin on edistetty samapalkkaisuutta ja miten työehtosopimukset ovat vaikuttaneet miesten ja naisten palkkaeroon. Arvioinnit koskevat naisten ja miesten sopimuspalkkojen kehitystä eri sopimuskausina kattaen samapalkkaisuusohjelman toiminta-ajan. Tehtyjen arvioiden mukaan naisten ansiokehitys on ollut miesten ansiokehitystä nopeampi tarkastelujaksojen<sup>42</sup> aikana. Sukupuolten palkkaeron kaventuminen on kuitenkin ollut hidasta.

Sukupuolten palkkaeron kaventamista tavoitellaan uudelleenmuotoutuvan sopimusjärjestelmän oloissa. Myös liittokohtaisilla sopimuksilla voidaan kohdentaa palkankorotuksia ja siten edistää samapalkkaisuutta. Rakenteellisten palkkaerojen kurominen on

---

<sup>39</sup> Suoma 2018.

<sup>40</sup> Kantola & Nousiainen & Saari 2012.

<sup>41</sup> Raamisopimus sovittiin 2011, Työllisyys- ja kasvusopimus 2013 ja Kilpailukyky sopimus 2017.

<sup>42</sup> Vuosina 2007–2016.

kuitenkin haasteellista. Paikallisen sopimustoiminnan merkitys on kasvanut työehtosopimuksissa, mikä on uudentyypinen tilanne tasa-arvoisen palkkauksen kannalta. Palkkatasa-arvon kannalta on tärkeitä huomioida samapalkkaisuus paikallisia sopimuksia tehtäessä. Työpaikan tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia tulisi hyödyntää paikallisista eristä päätettäessä<sup>43</sup>. Myös palkkausjärjestelmät voivat tulla entistä monimutkaisemmiksi erilaisine tulos- ja voittopalkkioineen. Yrityksen tuloksesta riippuvien palkkaerien yleistyminen voi osaltaan lisätä tasa-arvoriskejä, koska naiset työskentelevät miehiä enemmän aloilla ja ammateissa, joissa tulospalkkaus ei ole käytössä.

Suomalaisessa keskustelussa on nostettu esiin vientisektorin linjaa noudattavan työmarkkinasopimisen mahdolliset pulmat sukupuolten välisten palkkaerojen kaventamisen kannalta. Medlingsinstitutetin mukaan naisten ja miesten palkkaero on kuitenkin kaventunut Ruotsissa reippaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Ruotsissa on ollut käytössä vientivetonen työmarkkinasopimisen malli. Palkkakuilu on kaventunut erityisesti julkisella sektorilla, jossa sukupuolten palkkaero oli aikaisemmin, toisin kuin Suomessa, kaikkein suurin. Palkkaeroa on kaventanut naisten siirtyminen korkeampi-palkkaisiin tehtäviin, mikä kertoo ennen kaikkea korkeapalkkaisten naisten aseman parantumisesta. Palkkaerojen kapenemista on osaltaan edistänyt finanssikriisin jälkeinen miesten naisia suurempi työttömyys.<sup>44</sup>

Jotta sukupuolten palkkaero kapenisi, tulisi naisten keskipalkkojen nousta nopeammin kuin miesten. Naisten työmarkkina-aseman ja työurakehityksen tulisi tukea naisten myönteistä palkkakehitystä. Olennaista on myös se, miten miesten palkkaus muuttuu suhteessa naisten palkkaukseen. Miesten oikeuksilla ja niiden käyttämisellä on merkitystä, muun muassa isille kiintiöidyt perhevapaat ovat tärkeä elementti palkkatasa-arvon kannalta.

Leo Suoma esitti, että on riski käyttää sukupuolten palkkaeron kuromisessa vain vanhoja keinoja<sup>45</sup>. Perinteisten keinojen, kuten palkka- ja sopimuspolitiikka, palkkausjärjestelmien kehittäminen, työpaikan tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus, koulutuksen ja työelämän segregaaation purkaminen sekä hoivavastuun nykyistä tasaisempi jakaminen, rinnalla tarvitaan myös uusia keinoja.

Uusien keinojen tarve korostuu arvioitaessa Suomen kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia velvoitteita. Suomi on saanut moitteita kansainvälisten sopimusten valvontaelimiltä sukupuolten palkkaeron hitaasta kaventumisesta. On olennaista, millä nopeudella ja miten tehokkailla keinoilla pystymme jatkossa kaventamaan naisten ja miesten välistä

---

<sup>43</sup> Salenius 2011.

<sup>44</sup> Medlingsinstitut, Löneskillnader mellan kvinnor och män 2017.

<sup>45</sup> Suoma 2018.

palkkaeroa. Suomessa naisten osuus pienipalkkaisissa tehtävissä on suhteellisen korkea ja vastaavasti korkeapalkkaisissa tehtävissä matala. Kun toimintaa tehostetaan, on nykyistä paremmin huomioitava eri naisryhmien tarpeet ja heidän oikeuksiensa toteutuminen, mukaan lukien uussuomalaiset naiset.

Yksi harkittavan arvoinen keino on palkka-avoimuuden lisääminen, jota sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt<sup>46</sup>. Euroopan komissio on todennut, että samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisessa on ongelmia EU-jäsenmaissa ja suosittaa palkkauksen avoimuuden lisäämistä<sup>47</sup>. Suomi on puolestaan vastannut haluavansa kehittää järjestelmänsä entistä läpinäkyvämmäksi. Tämä voisi merkitä syrjintää epäilevän tiedonsaantioikeuksien laajentamista ottaen kuitenkin huomioon tarpeen mukainen sallassapitovelvoite. Myös henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksia tulisi parantaa palkkakartoituksen laadintavaiheessa. Nämä merkitsisivät muutoksia tasa-arvolain säännöksiin.

Samapalkkaisuuden saavuttamiseksi on tärkeää tehostaa toimenpiteitä sekä syrjinnän suojan että palkkatasa-arvon edistämisen saralla. Pelkästään työpaikkakohtaisilla toimilla ei päästä eteenpäin, vaan tarvitaan myös työelämän ja palkkauksen rakenteiden muutoksia.

---

<sup>46</sup> Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 41/2018.

<sup>47</sup> EU:n komission suositus miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla, C(2014) 1405 final.

## Lähteet

- Ahtela, K. & Bruun, N. & Koskinen, P. K. & Nummijärvi, A & Saloheimo, J. (2006): Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus. Helsinki.
- Asplund, R. & Lilja, R. (toim.) (2010): Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:25.
- EU:n komission suositus miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla, C(2014) 1405 final.
- Idman, M. (2013): Nuoret ovat tasa-arvoisimmin palkattuja, Teoksessa: Pietiläinen, M. (toim.): Työ, talous ja tasa-arvo. Tilastokeskus, Helsinki, 145–151.
- Julkunen, R. (2009): Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53.
- Kantola, J. & Nousiainen, K & Saari, M. (2012): Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Tallinna.
- Kauhanen, A. (2017): Gender differences in corporate hierarchies. How and why do the careers of men and women differ? What policies could reduce the differences? IZA World of labour 2017:358.
- Kauhanen, A. & Kauhanen, M. & Laine, P. & Lilja, R. & Maliranta, M. & Savaja, E. (2015): Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:10.
- Koskinen Sandberg, P. (2016): The politics of gender equity. Policy mechanisms, institutionalized undervaluation, and non-decision making. Economics and Society. Publications of the Hanken School of Economics. No 305. Helsinki.
- Laine, P. (2017): Työelämän muutosten vaikutukset miesten ja naisten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen kunta-alalla ja valtiolla 1995–2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:29.
- Lilja, R. & Savaja, E. (2013): Tasa-arvon vahvistaminen palkka- ja sopimuspolitiikassa –hankkeen loppuraportti. Kaupan alaa ja matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva tutkimus- ja kehittämishanke. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:31.

Lonka, E. (2015): Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2010–2014. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:25.

Medlingsinstitut, Löneskillnader mellan kvinnor och män 2017.

Nollatuntisopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 31/2017.

Nummijärvi, A. (2004): Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. Helsinki.

Ojala, S. & Nätti, J. & Kauhanen, M. (2015): Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013–2014. Loppuraportti. Työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja: 90/2015, Tampereen yliopisto.

Ojala, S. & Nätti, J. & Kauhanen, M. (2017): Määräaikaisen työn vaikutus myöhempään palkkakehitykseen. Talous ja yhteiskunta 2/2017, 48–53.

Pietiläinen, M. (toim.) (2013): Työ, talous ja tasa-arvo, Tilastokeskus, Helsinki.

Pietiläinen, M. & Keski-Petäjä, M. (2014): Työsyrynnän seuranta Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 53/2014.

Pärnänen, A. (2015a): Työn tekemisen tavat 2000-luvulla – tapahtuiko rakenteellisia muutoksia? Työelämän tutkimus 2015,13, 3, 242–250.

Saari, M. (2016): Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus. Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa. Helsinki.

Salonius, J. (2011): Samapalkkaisuusohjelman 2007–2010 kokonaisarviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:2.

Samapalkkaisuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11.

Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:47.

Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018.

Suomaa, L. (2018): Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 kokonaisarviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 56/2018.

Sutela, H. & Lehto, A-M. (2014): Työolojen muutokset 1977–2013. Tilastokeskus.

Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K22/2018 Vp. Tasa-arvojulkaissuja 2018:4.

Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2005:7.

Vuorinen-Lampila, P. (2018): Korkeakoulutuksen eriytyvät työelämätulokset. Koulutuksen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 33. Jyväskylä.

## 2 Samapalkkaisuuden perustaa säännöstävä kansainvälinen normisto

Niklas Bruun

### 2.1 Johdanto

Naisten ja miesten samapalkkaisuuden vaatimus on tukevasti ankkuroitu Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Se on EU-oikeuden keskeisiä periaatteita, mutta se on myös kirjattu kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukseen 100 (1951) ja sen jälkeen YK:n sosiaalisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (1966) sekä kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (CEDAW-sopimus 1979). Suomi on ratifioinut kaikki nämä sopimukset jo vuosikymmeniä sitten. Siitä huolimatta Suomi saa jatkuvasti osakseen arvostelua siitä, että samapalkkaisuuden edistämiseksi ei tehdä tarpeeksi ja että näiden kansainvälisten sopimusten samapalkkaisuusvelvoitteita rikotaan. Seuraavassa tarkastellaan erityisesti ILO:n samapalkkaisuussopimusta ja CEDAW-sopimuksen samapalkkaisuusvelvoitteiden sisältöä sekä lyhyesti niiden merkitystä Suomen tasa-arvopolitiikan kannalta.

### 2.2 ILO-sopimuksen velvoitteet

ILO:n yleissopimus 100 on varsin suppea, mutta historiallisesti hyvinkin merkittävä. Se oli ensimmäinen kansainvälinen instrumentti, joka linjasi palkkatasa-arvon merkittäväksi sukupuolten väliseksi tasa-arvokysymykseksi. Se liittyy myös keskeisesti syrjintää koskevaan ILO-sopimukseen 111, onhan palkkasyrjintä yksi keskeinen syrjinnän muoto.

Samapalkkaisuuden toteutumattomuus on globaali ja sitkeä ongelma, mutta juuri sen vuoksi kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisten kokemusten hyödyntämistä palkkatasa-arvon edistämiseksi tarvitaan. Kansainväliset sopimukset lähtevät selvästi siitä, että samapalkkaisuutta voidaan edistää vain osana yleistä tasa-arvopolitiikkaa.

ILO:n yleissopimuksessa 100:

- Määritellään ”palkan” käsite kattamaan varsinainen, pohja- tai vähimmäispalkka sekä kaikki muut välittömästi tai välillisesti maksettavat edut rahassa tai luontoisetuna. Sopimus määrittelee näin palkan hyvin laajaksi käsitteeksi.
- Todetaan, että sanonta ”sama palkka samanarvoisesta työstä miehille ja naisille” tarkoittaa palkkaperusteita, jotka on määrätty ilman työntekijän sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää.
- Vaaditaan, että jäsenvaltioiden tulee edistää samapalkkaisuutta ja varmistaa, että samapalkkaisuuden periaatetta sovelletaan kaikkiin työntekijöihin.
- Sallitaan joustavuutta siinä, miten valtio edistää ja varmistaa samapalkkaisuutta. Sopimus viittaa siihen, että se voidaan tehdä vallitsevien palkkojen määräytymismenetelmien mukaisesti.
- Viitataan siihen, että samapalkkaisuutta voidaan edistää niin lainsäädännöllä kuin muilla julkisen vallan palkanmääräytymismekanismeilla ja myös työehtosopimuksin.
- Tarjotaan objektiivista työtehtävien arviointia tosiasiallisesti suoritettavan työn perusteella menetelmäksi, jolla sopimuksen velvoitteet voidaan toteuttaa.
- Todetaan, että palkkaerot, jotka perustuvat eroavuuksiin työtehtävissä, ja joita voidaan todentaa objektiivisen arvioinnin perusteella, eivät ole samanpalkkaisuuden periaatteen vastaisia.
- Tunnustetaan työmarkkinajärjestöjen keskeinen rooli samapalkkaisuuden edistämässä ja todetaan, että jäsenvaltion tulee pyrkiä sopimuksen täytäntöönpanoon yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Suppea yleissopimus on yli 60 vuoden soveltamiskäytännössä saanut täsmällisemmän sisällön. Ensinnäkin yleissopimuksen soveltamisala on hyvin laaja: käsite ”työntekijä” käsittää myös työn suorittajia, jotka eivät välttämättä ole kansallisen lainsäädännön mukaisessa työsuhteessa työnantajaan.

Keskeinen kysymys yleissopimusta 100 sovellettaessa on kysymys siitä, mikä on ”samanarvoinen työ”. Olennaista on tässä huomata, että periaate ”sama palkka samanarvoisesta työstä” on tulkittu kattavan paitsi ne tilanteet, joissa miehet ja naiset tekevät



samaa työtä mutta myös tilanteet, joissa he tekevät erilaista työtä. Kun naiset ja miehet suorittavat eri olosuhteissa erilaisia töitä, jotka edellyttävät erilaista osaamista tai koulutusta, mutta jotka ovat kokonaisarvion perusteella samanarvoisia, heille tulee maksaa sama palkka. Tämä lähtökohta on keskeinen palkkaerojen vähentämisessä, koska käytännössä miehet ja naiset usein tekevät erilaisia töitä, erilaisissa olosuhteissa ja jopa eri yrityksissä. Naiset ovat jatkuvasti ylliedustettuina tietyn tyyppisissä työtehtävissä ja nämä työtehtävät ovat usein aliarvostettuja.

Olennaista on siis muistaa, että samapalkkaisuuden vaatimus saattaa tulla sovellettavaksi myös, kun naisten ja miesten työtehtävät

- suoritetaan eri olosuhteissa,
- edellyttävät erilaista koulutusta taikka osaamista,
- edellyttävät erityyppistä paneutumista,
- edellyttävät erilaista vastuuta,
- suoritetaan eri paikoissa, eri yrityksissä tai eri työnantajille.

Näin ollen ILO:n yleissopimuksen soveltamiskäytännössä on päädytty esimerkiksi siihen, että vanhustenhoito (naisvaltainen ala) on voinut olla samanarvoista työtä kuin turvallisuus- ja vartiointityö (miesvaltainen ala). Vastaavasti ruokahuollon ja puhtaanapidon vastuutehtäviä (naisvaltainen ala) on pidetty samanarvoisena kuin puutarhurin ja kuljettajan töitä (miesvaltainen ala)<sup>48</sup>.

Jäsenvaltion velvollisuudet ILO:n yleissopimuksen 100 mukaan koskevat tietenkin erityisesti valtion omia työntekijöitä tai palkan määritystä sellaisessa toiminnassa, jossa julkinen valta on mukana. Valtiolla on kuitenkin myös vastuu siitä, että se edistää samapalkkaisuuden toteutumista yksityisellä sektorilla, mihin on olemassa laaja sopimuksen valvontakäytännössä hyödynnetty keinovalikoima alkaen lainsäädännöstä. Jäsenvaltio joutuu myös raportoimaan säännöllisesti ILO:n perustamissopimuksen 22 artiklan mukaan niistä toimenpiteistä, joihin jäsenvaltio on ryhtynyt yleissopimus 100:n täytäntöönpanemiseksi sekä saavutetuista tuloksista.

---

<sup>48</sup> Oelz, Olney & Tomei 2013.

ILO:n asiantuntijakomitea antoi varsin kriittistä palautetta Suomelle vuonna 2017 julkistetuissa kannanotoissa.<sup>49</sup> Asiantuntijakomitea totesi, että palkkaerot eivät olleet juuri vähentyneet Suomessa vuoden 2011 jälkeen, jolloin niiden arvioitiin olevan 17 prosenttiyksikköä. Myös tasa-arvosuunnitelmien rooli palkkatasa-arvon edistämiseksi Suomessa kyseenalaistettiin. Kannanotoissa katsottiin, että ”samanarvoisen työn” käsite tulkitaan Suomessa liian suppeasti. Myös sekä palkkatasa-arvon edistämistä työehtosopimustoiminnassa että viranomaisvalvonnan tehokkuutta pidettiin riittämättöminä.

## 2.3 CEDAW-sopimus

Kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimuksen, niin kutsutun CEDAW-sopimuksen artiklan 11 mukaan ”Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä varmistaakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat erityisesti [...] oikeus samaan palkkaan, siihen liittyvine etuuksineen ja samaan kohteluun samanarvoisessa työssä ja samaan kohteluun työn laatua arvioitaessa”.

CEDAW-komitea, joka asetettiin Yhdistyneiden kansakuntien toimesta valvomaan CEDAW-sopimuksen toteutumista, hyväksyi varsin pian yleisen suosituksen, jonka mukaan artiklan 11 d kohdan toteuttaminen edellyttää ILO:n yleissopimuksen 100 ratifiointia. Komitea pyysi jäsenvaltioita raportoimaan myös tästä, samalla kun ne raportoivat CEDAW-sopimuksen kansallisesta toimeenpanosta<sup>50</sup>.

CEDAW-sopimuksen artiklan 11 muotoilu on varsin tiukka: sen mukaan ”valtioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän”. Palkkasyrjintä on yksi syrjinnän muoto myös CEDAW-sopimuksen näkökulmasta. CEDAW-sopimus sisältää kuitenkin artiklan 11 ohella muita velvoitteita, jotka ovat myös palkkasyrjinnän kannalta relevantteja.

CEDAW-sopimuksen artiklan 2 mukaan sopimusvaltioiden pitää ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin keinoihin naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi. Yksi sopimuksen sisältämä keino on tasa-arvoperiaatteiden vaatimusten sisällyttäminen perustuslakiin. Tältä osin Suomi on täyttänyt velvoitteensa, koska palkkatasa-arvosta on säädetty pe-

---

<sup>49</sup> Katso Observation and Direct Request (CEACR) – adopted 2016, published in 106th ILC session 2017. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COM-MENT\\_ID:3276446](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COM-MENT_ID:3276446)

<sup>50</sup> Freeman & Chinkin & Rudolf 2012, 292.

rustuslain 6:4 §:ssä. Lisäksi CEDAW-sopimus edellyttää sopimusvaltioita hyväksymään asianmukaiset lainsäädäntö- ja muut toimet, jotka kieltävät kaiken naisten syrjinnän, niihin tarvittaessa liittyvine sanktioineen sekä pidättymään kaikista naisia syrjivistä toimista tai käytännöistä ja varmistamaan, että julkiset viranomaiset ja laitokset toimivat tämän velvoitteen mukaisesti. Valtio velvoitetaan myös ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin henkilöiden, järjestöjen ja yritysten taholta tapahtuvan naisten syrjinnän poistamiseksi.

Lisäksi CEDAW-sopimuksen artikla 4 määrää, että sopimusvaltioiden hyväksymiä väliaikaisia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen jouduttamiseksi ei katsota syrjinnäksi yleissopimuksen tarkoittamassa mielessä.

Yhteenvetona voi siis todeta, että samapalkkaisuuden toteuttamiseksi Suomen ”tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin”. Julkiselle taholle, viranomaisille ja laitoksille, on tältä osin annettu erityisvelvoite, mutta valtio velvoitetaan myös puuttumaan henkilöiden, järjestöjen ja yritysten taholta tapahtuvaan palkkasyrjintään. Lisäksi sopimusvaltio voi CEDAW-sopimuksen artiklan 4 nojalla käyttää väliaikaisia toimia palkkaerojen tasaamiseksi esimerkiksi nostamalla naisvaltaisten alojen palkkoja enemmän kuin miesten alojen palkkoja ilman, että tätä pidetään miehiä syrjivänä toimenpiteenä.

CEDAW-komitean mielestä Suomi ei ole käyttänyt kaikkia niitä välineitä, joita sopimus sille tarjoaa. Vuonna 2008, kun komiteassa käsiteltiin Suomen kuudetta määräaikaisraporttia, komitea oli edelleen huolestunut naisten epäedullisesta työmarkkina-asemasta, joka näkyy siinä, että suomalaiset työmarkkinat ovat sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti merkittävästi eriytyneet naisten ja miesten välillä. Lisäksi komitea oli huolestunut jatkuvasta sukupuoleen perustuvasta lähes 20 prosentin palkkaerosta koko työmarkkinoilla.

Komitea kehotti Suomea priorisoimaan tosiasiallisen tasa-arvon aikaansaamista työmarkkinoilla, jotta yleissopimuksen artiklaa 11 noudatettaisiin. Se suositteli, että Suomi ryhtyy konkreettisiin toimenpiteisiin, mukaan lukien väliaikaiset erityistoimet, vertikaalisen ja horisontaalisen sukupuolisegregaation poistamiseksi sekä naisten ja miesten välisen palkkaeron kuromiseksi.

Kun CEDAW-komitea käsittelee Suomen seitsemättä määräaikaisraporttia ja teki Suomea koskevat johtopäätöksensä vuonna 2014, pani se merkille samapalkkaisuusohjelman, jonka tavoitteena oli kaventaa sukupuolten välinen palkkaero viiteentoista prosenttiin koko työmarkkinoilla vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi komitea pani merkille, että tasa-arvosuunnitteluun liittyvää palkkakartoituskäytäntöä oli tehostettu. Komitea oli kuitenkin huolestunut siitä, että sukupuolten välinen palkkaero oli edelleen seitse-

mäntöistä prosenttia. Komiteaa huolestuttivat lisäksi maahanmuuttaja- ja romaninaisten, yksinhuoltajaäitien, ikääntyneiden naisten ja vammaisten naisten korkea työttömyysaste ja matalapalkkaisuus.

Komitea viittasi ILO:n yleissopimuksen 100 velvoitteisiin ja suositteli, että Suomessa ryhdytään välittömästi toimiin samapalkkaisuusohjelman tavoitteen savuttamiseksi, jonka mukaan sukupuolten välinen palkkaero kavennetaan viiteentoista prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi komitea vaati väliaikaisia erityistoimia heikommassa asemassa olevien naisryhmien aseman parantamiseksi.

## 2.4 Kansainvälisten sopimusten velvoitteiden täyttämistä

Suomi korostaa mielellään, esimerkiksi EU-yhteistyössä ja YK:ssa, että sukupuolten välinen tasa-arvo on kansallinen prioriteetti ja että Suomi pyrkii kunnioittamaan kansainvälisten sopimusten velvoitteita. Nämä korulauseet eivät enää viime vuosina ole pitäneet paikkaansa ainakaan samapalkkaisuuden osalta. Aikaisemmin käytetty mahdollisuus sopia erityisestä nais- tai matalapalkkaerästä osana tulopoliittisia kokonaisratkaisuja on poistunut, kun niiden solmimisesta on luovuttu. Näin Suomi näyttää menettäneen yhden harvoista näkyvistä samapalkkaisuuden edistämisen välineistään.

On kuvaavaa, että Suomen samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 ei ylipäänsä eritellä sen enempää perustuslain 6 §:n 4 momentin velvoitetta kuin Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja niiden valvonnassa saatua palautetta.<sup>51</sup>

On selvää, että samapalkkaisuutta ei saavuteta pelkästään erilaisilla syrjintäkielloilla, vaan laajalla valikoimalla erilaisia tehokkaita tasa-arvopoliittisia edistämistoimia<sup>52</sup>. Tällöin ei voida lähteä siitä, että Suomen työmarkkinoilla vallitseva niin sanottu horisontaalinen segregatio, joka siis tarkoittaa sitä, että miehet ja naiset työskentelevät eri aloilla, voidaan purkaa ”tekemällä tunnetuksi ammattien ja töiden sisältöjä”<sup>53</sup>. Segregaation rakenteiden purkamista ei voida tehdä ilman eräiden naisille tyypillisten töiden vaativuuden ja vastuun arvostuksen nostamista ja tässä julkisen sektorin tulee olla edelläkävijä.

<sup>51</sup> Asia kuitataan yhdellä lauseella: ”Samapalkkaisuuteen velvoittavat kansainvälinen ja EU-oikeus sekä kansallinen lainsäädäntö”. Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019, 2.

<sup>52</sup> Katso Rubery & Koukiadaki 2016.

<sup>53</sup> Katso Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019, 9.

Tehokas tasa-arvopoliittikka on herkkä tunnistamaan eri naisryhmien tarpeet ja ongelmat kuten esimerkiksi CEDAW-komitea on korostanut. Mitään viitteitä tällaiseen niin sanottuun intersektionaaliseen herkkyyteen ("intersectional sensibility") ei näy vuosien 2016–2019 Suomen samapalkkaisuusohjelmassa.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen mahdollistaminen on myös keskeisessä osassa samapalkkaisuuden edistämisessä. Tehokkaat toimenpiteet ovat kuitenkin olleet varsin vähäisiä, vaikka asia nykyään yleisesti tiedostetaan.

Tärkeä samapalkkaisuuden väline Suomessa on työmarkkinajärjestöjen työehtosopimustoiminta. Myös tältä osin samapalkkaisuuden edistämismuotoja (tasa-arvobudjetointi, vaikutusarvioinnit, työn vaativuuden arvioinnit sukupuolen mukaan jne.) ovat olleet hyvin säästeliäässä käytössä. Suomessa joudutaan varmasti harkitsemaan pakollisten velvoitteiden asettamista työmarkkinaosapuolille, jotta valtio omalta osaltaan täyttäisi perustuslain sekä CEDAW- ja ILO-sopimusten velvoitteet.

## Lähteet

Freeman, M. A. & Chinkin, C. & Rudolf, B. (toim.) (2012): *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. A Commentary.* Oxford University Press.

Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät Suomen kuudennesta määräaikaisraportista: Suomi 18.7.2008 (ulkoministeriö, epävirallinen käännös).

Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista: Suomi 28.2.2014 (ulkoministeriö, epävirallinen käännös).

Oelz, M. & Olney, S. & Tomei, M. (2013): *Equal Pay. An Introductory guide.* ILO, Geneva.

Rubery, J. & Koukiadi, A. (2016): *Closing the gender pay gap: a review of the issues, policy mechanisms and international evidence.* ILO, Geneva.

Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:47. Helsinki.

## 3 Palkkakartoitukset samapalkkaisuuden toteutumista edistämässä?

Anja Nummijärvi

Tasa-arvolaki on yksi väline sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi palkkauksessa. Palkkasyrjäntäkieltojen lisäksi laissa veloitetaan vähintään kolmekymmentä henkeä työllistävät työnantajat tekemään palkkakartoitus perusteettomien palkkaerojen tunnistamiseksi ja poistamiseksi. Palkkakartoitusvelvoitteeseen on liitetty paljon odotuksia samapalkkaisuuden edistämisen suhteen. Tässä kirjoituksessa tarkastelen sitä, miten johdonmukaisesti tasa-arvolailla loppujen lopuksi ohjataan palkkakartoitusten tekoa samapalkkaisuuden näkökulmasta. Mikäli uskoa palkkakartoitusten merkitykseen halutaan edelleen ylläpitää, tarvitaan nykyistä kattavampien palkkakartoitusten tekemistä.

### 3.1 Palkkakartoitusvelvollisuus samapalkkaisuutta edistämään

#### 3.1.1 Nykyiseen palkkakartoitusvelvollisuuteen edetty vaiheittain

Vuonna 1987 voimaan tullut tasa-arvolaki säädettiin edistämään sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista ja kaikenlaisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän ehkäisemistä.<sup>54</sup> Tasa-arvolakiin otettiin muiden syrjäntäkieltojen ohella palkkasyrjinnän kieltö. Laissa oli myös säännös työnantajan velvollisuudesta edistää tasa-arvoa, mutta se ei vielä tuolloin koskenut palkkausta, vaan toimia sukupuolen mukaisen segregaaation purkamiseksi.<sup>55</sup> Tasa-arvolain uudistusten myötä tasa-arvon edistäminen palkkauksessa on tullut keskeiseksi osaksi työnantajalta edellytetyjä edistämistoimia.

Vuodesta 1995 lähtien vähintään kolmekymmentä työntekijää työllistävilta työnantajilta edellytettiin toimenpiteitä naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi.

<sup>54</sup> Katso esim. HE 57/1985, 8.

<sup>55</sup> Katso Bruun & Koskinen 1986, 82–83.

Tasa-arvolain perusteluissa, mutta ei laissa itsessään, todettiin, että työnantajan tulisi vuosittain kartoittaa palkkoja ja palkkarakennetta sekä selvittää syitä naisten ja miesten palkkaeroihin samasta tai samanarvoisesta työstä.<sup>56</sup> Tämä pelkästään lain perusteluihin kirjattu tarkoitus palkkojen tarkastelusta ei käytännössä juurikaan toteutunut.<sup>57</sup>

Vuonna 2005 toteutetun tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä palkkakartoituksesta tuli tasa-arvosuunnittelun pakollinen osio. Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan suunnitteluvelvollisten työnantajien edellytettiin toteuttavan tasa-arvoa edistävät toimet erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevan tasa-arvosuunnitelman mukaisesti. Tasa-arvosuunnitelman tuli sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksista, palkoista ja palkkaeroista. Nämä säännökset ovat edelleen voimassa. Muutoin palkkakartoituksen tekemisestä ei tasa-arvolaisissa tuolloin vielä säädetty, lain perusteluissa asiaa kyllä käsiteltiin.

Nykyiset tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 2015. Laissa säädetään palkkakartoituksesta aiempaa yksityiskohtaisemmin. Sen lisäksi, mitä tasa-arvolain 6 a §:n säännöksessä todetaan palkkakartoituksesta, siitä säädetään tarkemmin tasa-arvolain 6 b §:n säännöksessä. Se kuuluu seuraavasti:

”Palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia.

Jos palkkaeroille ei ole hyväksyttävää syytä, työnantajan on ryhdyttävä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin”.

---

<sup>56</sup> HE 90/1994, 16.

<sup>57</sup> Esimerkiksi tasa-arvoaltuutetun vuonna 2003 julkaiseman, työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua koskeneen selvityksen mukaan vain 19 prosentissa kyselyyn vastanneista työpaikoista oli selvitetty naisten ja miesten palkkausta. Vain 27 prosentissa työpaikoista oli ylipäätään toteutettu tasa-arvosuunnittelua. Ahponen & Paasikoski 2003, 14, 26.

Tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus on laadittava yhteistyössä henkilöstön nimeämien edustajien kanssa, joilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

### 3.1.2 Taustalla pyrkimys tehostaa lainsäädännön vaikuttavuutta

Tasa-arvolain mukainen palkkakartoitusvelvollisuus edustaa lähtökohdiltaan aktiivista samapalkkaisuuslainsäädäntöä, jossa ajatuksena on samapalkkaisuuden edistäminen tunnistamalla ja eliminoimalla palkkasyrjintä ilman mahdollisia oikeusprosesseja.<sup>58</sup> Syrjimättömän palkkauksen kriteerit määritellään edelleen palkkasyrjintäkielloissa ja niiden soveltamiskäytännössä. Suomen palkkakartoitussäännösten välittömimpänä esikuvana ovat olleet Ruotsin palkkakartoitusta koskeneet lain säännökset<sup>59</sup>, joskaan Suomen ja Ruotsin lait eivät missään vaiheessa ole olleet saman sisältöisiä.

Palkkakartoitusvelvollisuutta koskevien säännösten ottaminen tasa-arvolakiin voidaan nähdä lainsäätäjän vastauksena sukupuolten välisten palkkaerojen hitaaseen muutokseen ja lainsäätäjän vastuuseen samapalkkaisuuden toteutumisen edistämisestä. Perustuslain 6 §:n 4 momentissa oleva säännös velvoittaa julkisen vallan edistämään sukupuolten tasa-arvoa palkkauksessa. Tällä perustuslain säännöksellä perusteltiin tasa-arvolain 6 a §:ään vuonna 2005 otettua kirjausta siitä, että tasa-arvosuunnitelmassa on erityisesti huomioitava palkkausta koskevat edistämistoimet.<sup>60</sup> Perusteluissa viitattiin myös muun muassa Euroopan komission vuonna 1996 tiedonantona antamaan käyttäytymissäännöstöön naisten ja miesten samanarvoisen työn samapalkkaisuuden toteuttamiseksi.<sup>61</sup>

Perustuslain 6 §:n 4 momentin säännös täsmentää perustuslain 22 §:ssä olevaa yleisempää säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tasa-arvolaki on yksi, joskaan ei ainoa julkisen vallan käytössä oleva keino edistää tasa-arvoa palkkauksessa. Perustuslain säännösten on katsottu edellyt-

---

<sup>58</sup> Tunnettu esimerkki aktiivisesta samapalkkaisuuslainsäädännöstä ovat Kanadassa 1980-luvulta lähtien säädetyt samapalkkaisuutta koskeneet lait. Katso esim. Nummijärvi 2004, 399–404.

<sup>59</sup> Katso Diskrimineringslagen 2008:567.

<sup>60</sup> HE 195/2004.

<sup>61</sup> KOM(96) 336, 17.7.1996.



tävän sitä, että lainsäädäntöön sisällytettävät toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan tehokkaita.<sup>62</sup> Lainsäätäjän tulee seurata lainsäädännön toimivuutta, vaikuttavuutta ja kehittämistarpeita. Näin lainsäätäjä on tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoitusten osalta myös tehnyt.

Vuoden 2005 lainuudistuksen yhteydessä eduskunnassa uskottiin samapalkkaisuuden toteutumisen selvästi tehostuvan uusien palkkakartoitusta koskevien säännösten myötä.<sup>63</sup> Tätä korostettiin myös asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä, jossa todettiin, että ”(t)asa-arvosuunnitteluvollisuuden täsmentämisellä kuten palkkakartoituksilla on huomattavaa merkitystä naisten ja miesten välisen samapalkkaisuuden edistämiseksi ja sukupuoleen perustuvien palkkaerojen poistamiseksi”<sup>64</sup>. Sitten palkkakartoitussäännösten toimivuudesta tehdyt selvitykset kertoivat kuitenkin, että palkkakartoitusten tekeminen oli koettu työpaikoilla tasa-arvosuunnittelun hankalimmaksi osioksi ja palkkakartoitussäännösten toimivuuteen liittyi monenlaisia ongelmia. Palkkakartoituksen haasteet liittyivät erityisesti siihen, *keiden palkkoja verrataan, mitä palkkoja tai palkanosia vertailu koskee sekä mitä tarkoitetaan samanarvoisilla töillä*.<sup>65</sup>

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta linjasi vuonna 2010 palkkakartoitussäännöksen osalta useita kehittämistä kaipaavia kohtia<sup>66</sup> ja samana vuonna eduskunta edellytti hallituksen valmistelemaan sellaisen lakiesityksen, jolla muun muassa täsmennetään palkkakartoitusvelvoitetta.<sup>67</sup> Kun palkkakartoitussäännöksiä muutettiin vuoden 2015 tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä, hallituksen esityksessä tuotiin jälleen esiin uudistuksen merkitys samapalkkaisuuden toteutumiselle. Tämä tehtiin tosin selvästi varovaisemmin sanankääntein kuin edellisen lainuudistuksen yhteydessä. Uudistuksen arvioitiin vaikuttavan myönteisesti niin palkkakartoitusten määrään kuin laatuun ja sitä kautta siihen, että palkkakartoitusvelvoitteen tavoitteet tulisivat toteutumaan aiempaa paremmin.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> Scheinin 1999, 254–255, Nummijärvi 2004, 347–350. Katso myös Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 22/2018 VP, 26–27.

<sup>63</sup> Katso Saari 2015, 50–51.

<sup>64</sup> HE 195/2004 kohta 4.1.

<sup>65</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7, 61. Katso myös Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:11. Myös työmarkkinajärjestöt tekivät selvityksen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoituksen tilasta, katso Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:19.

<sup>66</sup> TyVL 6/2010 vp. Katso myös jäljempänä kohta 3.2.

<sup>67</sup> EK 51/2010 vp – VNS 7/2010 vp.

<sup>68</sup> HE 19/2014, kohta 4.2.

### 3.1.3 Vertailtavien työntekijöiden piiri

Palkkakartoitusta koskevat säännökset otettiin siis tasa-arvolakiin vuonna 2005 edistämään samapalkkaisuuden toteuttamista ja sittemmin säännöksiä on uudistettu niiden vaikuttavuuden parantamiseksi. Pelkästään sillä, että tasa-arvolakiin on kirjattu palkkakartoitusvelvollisuus, ei palkkaukseen vaikuteta vielä millään tavalla. Säännösten vaikuttavuus riippuu viime kädessä siitä, mihin ne velvoittavat ja mitä tuloksia palkkakartoituksilla saavutetaan.

Samapalkkaisuuden edistämisen kannalta merkityksellistä ei ole vain se, millaisiin toimenpiteisiin palkkakartoituksissa mahdollisesti esiin tulleiden palkkaerojen korjaamiseksi ryhdytään. Aivan oleellista on, *mitä palkkaeroja palkkakartoituksella ylipäättään havaitaan ja voidaan havaita*. Tämä taas riippuu siitä, *keiden työntekijöiden ja minkä työntekijäryhmien välillä palkkoja verrataan*.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan sitä, miten palkkakartoituksissa muodostetaan työntekijäryhmät palkkavertailujen tekemiseksi, ja arvioidaan, missä määrin tasa-arvolain palkkakartoitusta koskevat säännökset ohjaavat palkkavertailujen tekemistä tavalla, joka edistää palkkakartoitusten tarkoituksen saavuttamista eli edistää samapalkkaisuutta.<sup>69</sup>

## 3.2 Palkkakartoituksen tarkoituksen ja toteutustavan ristiriitaisuudet

### 3.2.1 Palkkakartoituksen tasa-arvolaisissa määritelty tarkoitus

Tasa-arvolaisissa kielletään soveltamasta palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä<sup>70</sup>. Samoissa tai samanarvoisissa tehtävissä havai-

---

<sup>69</sup> Myös palkkakartoituksessa käytettävä palkan käsite eli se, mitä palkkaan katsotaan kuuluvan, on tärkeä seikka arvioitaessa palkkauksen vastaavuutta tasa-arvolain kanssa. Katso palkkakartoituksessa tarkastelluista palkoista Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 58–59, 142–143.

<sup>70</sup> Tasa-arvolain 8 § 1 momentti 3 kohta. Katso myös tasa-arvolain 8 § 1 momentti 2 kohta ja 8 §:n 2 momentti.

tuille palkkaeroille tulee olla hyväksyttävä syy. Palkkasyrjintäkielloissa ja niitä koskevassa oikeuskäytännössä määritellään, mikä on kiellettyä palkkasyrjintää. Palkkasyrjintäkieltojen perusteella työntekijöillä on oikeus syrjimättömään palkkaukseen.

Perusteettomien palkkaerojen selvittämiseksi tulee siis verrata toisaalta samoissa ja toisaalta samanarvoisissa tehtävissä maksettuja palkkoja. Naiset ja miehet työskentelevät pitkälti eri tehtävissä ja naisille tyypillisissä tehtävissä on keskimäärin miehille tyypillisiä tehtäviä pienemmät palkat. Lainsäädännön potentiaali naisten palkkauksellisen aseman parantamiseksi liittyykin erityisesti mahdollisuuteen verrata myös erilaisia tehtäviä, jos niitä voidaan pitää samanarvoisina.

Palkkakartoituksen tarkoituksesta säädetään tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentissa. Tarkoituksena on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien, samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Tasa-arvolain perustelujen mukaan palkkakartoitussäännöksellä on asetettu työnantajalle velvoite ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi<sup>71</sup>. Perusteettomien palkkaerojen käsite tarkoittaa palkkaeroja, joita tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltojen nojalla ei pidetä hyväksyttävänä. Palkkakartoitussäännös on tällä tavalla linkitetty yhteen tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltojen kanssa.

Se, minkä työntekijäryhmien välillä palkkoja verrataan, vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten kattavasti palkkakartoituksen perusteella voidaan arvioida sitä – niin kuin tarkoitus olisi – esiintyykö työpaikalla perusteettomia palkkaeroja.

### 3.2.2 Miten vertailuryhmät tulee tasa-arvolain mukaan muodostaa?

Tasa-arvolain 6 b §:n 2 momentissa säädetään palkkakartoituksen toteuttamisesta. Siitä käy ilmi muun muassa se, millä perusteilla työntekijät voidaan luokitella ryhmiin palkkavertailujen tekemistä varten. Säännöksen mukaan palkkoja voidaan tarkastella joko *vaativuusryhmittäin* tai *tehtäväryhmittäin* tai ryhmät voidaan muodostaa *muulla perusteella*. Käytettävästä ryhmittelystä päätetään työnantajakohtaisesti, mikä antaa mahdollisuuden työpaikan olosuhteiden, kuten henkilöstörakenteen ja palkkausjärjestelmän huomioon ottamiseen.

---

<sup>71</sup> HE 19/2014.

Tasa-arvolain perustelujen mukaan luokittelua tai ryhmittelyä työpaikoilla valittaessa tulisi ottaa huomioon palkkakartoituksen edellä kuvattu tarkoitus.<sup>72</sup> Työnantajakohtaisesti tulisi siis arvioida, millaisia vertailuja tarvitaan sen selvittämiseksi, ettei naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Perusteluissa todetaan toisaalta, että palkkakartoituksessa kiinnitettäisiin huomiota samaa työtä tekevien naisten ja miesten lisäksi myös samanarvoista työtä tekeviin, ja kerrotaan, mitä samanarvoisella työllä tarkoitetaan. Perusteluissa viitataan myös työehtosopimusrajat ylittäviin vertailuihin. Toisaalta perustelujen mukaan palkkakartoituksen teossa voidaan nojautua työnantajalla jo käytössä olevaan luokitteluun ja ryhmittelyyn eikä palkkatietoja tarvitse kerätä siitä poikkeavalla tavalla.<sup>73</sup>

Tasa-arvolaisissa edellytetään, että palkkakartoitus koskee koko henkilöstöä. Palkkakartoitus tulee toteuttaa niin, etteivät palkkakartoituksesta ilmene yksittäisen työntekijän palkkatiedot.

### 3.2.3 Työntekijöiden luokittelutavat samapalkkaisuustavoitteen kannalta

Tarkastelen seuraavassa tasa-arvovaltuutetun valvontatoimien pohjalta, miten työntekijäryhmiä on palkkavertailuja varten muodostettu. Tasa-arvovaltuutettu arvioi vuosina 2016–2017 kolmen maakunnan kaikkien kuntien tasa-arvosuunnitelmat (yhteensä kuusikymmentä) ja vuosina 2017–2018 kahdenkymmenen suuren yrityksen tasa-arvosuunnitelmat. Vaikka läpikäytyjen suunnitelmien perusteella ei saada millään tavalla kattavaa kuvaa tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoitusten tilasta koko työmarkkinoilla, valvonnan yhteydessä on kuitenkin kertynyt merkityksellistä tietoa tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevien uudistettujen säännösten toimivuudesta ja siihen liittyvistä ongelmista.<sup>74</sup> Yksi huomiota kaipaava kysymys on, missä määrin tasa-arvolaisissa säädettyihin luokittelukriteereihin perustuvat palkkavertailut tekevät mahdolliseksi arvioida, onko samoissa ja samanarvoisissa töissä perusteettomia palkkaeroja.

---

<sup>72</sup> Sama.

<sup>73</sup> Sama.

<sup>74</sup> Tasa-arvovaltuutetun havainnoista raportoidaan valtuutetun vuoden 2018 lopussa eduskunnalle antamassa kertomuksessa tasa-arvon tilasta Katso Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 49–63, 123–146. Olen ollut tasa-arvovaltuutetun toimistossa mukana tasa-arvosuunnitelmien arvioinnissa ja niistä raportoinnissa. Tästä kirjoituksesta ja siinä esiin tulevista näkemyksistä, siltä osin kuin tekstissä ei viitata tasa-arvovaltuutetun kannanottoihin, vastaan kuitenkin itse.

## Vertailut vaativuus- tai tehtäväryhmien perusteella

Osassa yrityksiä palkkoja verrattiin vaativuus- tai tehtäväryhmittäin. Kunnissa palkka-vertailuja tehtiin usein vertaamalla kuhunkin virka- ja työehtosopimuksen palkkaliitteen hinnoittelutunnukseen kuuluvien naisten ja miesten palkkoja keskenään. Joskus vertailut tehtiin tämän ohessa ja joskus pelkästään esimerkiksi tehtävä- tai ammattiryhmittäin.

Mikäli palkkaus perustuu huolellisesti toteutettuun töiden vaativuuden arviointiin, palkkakartoitus voi olla perusteltua toteuttaa vaativuusryhmittäin olemassa olevaa luokittelua noudattaen, erityisesti tarkasteltaessa saman työ- tai virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvia tehtäviä, tai toteuttaa palkka-vertailut tehtävittäin. Huolellisella töiden vaativuuden arvioinnilla tarkoitetaan tässä sitä, että eri töitä on verrattu riittävän kattavasti ja yhtä vaativat tehtävät on sijoitettu palkkausjärjestelmässä samalle vaativuustasolle. Jos näin on menetelty, voidaan lähteä siitä, että palkkakartoituksessa arvioitavaksi jää samapalkkaisuuden toteutuminen ennen kaikkea vaativuusluokkien tai tehtävien sisällä.

Mitä rajatummin eri tehtäviä on vertailtu keskenään, sitä rajatummin pelkästään vaativuusluokkien sisäiset tai tehtävittäin toteutetut vertailut antavat vastauksia samapalkkaisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa on tavoitteena, että samaan palkkahinnoittelukohtaan eli hinnoittelutunnukseen kuuluvien työntekijöiden tehtäväkohtaiset palkat ovat tehtävien vaativuuden edellyttämässä suhteessa toisiinsa<sup>75</sup>. Töiden vaativuuksia arvioidaan ja verrataan siis lähtökohtaisesti palkkahinnoittelukohdan sisäistä palkka-asteikkoa sovellettaessa. Kuntasektorilla on viisi päätyöehtosopimusta, joissa on kolmesataa hinnoittelutunnukseksi tunnistettavaa kohtaa, mitä myös Paula Koskinen Sandberg avaa toisaalla tässä julkaisussa.<sup>76</sup>

Vaikka palkkausjärjestelmä alun perin pohjautuisikin hyvin tehtyyn tehtävien vaativuuden arviointiin, se ei itsessään takaa sitä, että pitkällä aikavälillä järjestelmää myös sovellettaisiin syrjimättömällä tavalla uusien työntekijöiden palkkoihin sekä uusiin ja muuttuviin tehtäviin. Vaativuusryhmittäin tehtävä palkkojen tarkastelu voikin kaivata rinnalleen laajemman tehtäviin perustuvan vertailun.<sup>77</sup>

Palkkoja ei juuri verrata eri tehtävien välillä. Yhdessä kunnassa palkkoja oli kuitenkin poikkeuksellisesti verrattu yhtäältä lastenhoitajien ja kiinteistöhoitajien välillä ja toisaalta lastentarhanopettajien ja teknisten sopimusten palkkaryhmän II asiantuntijoiden

<sup>75</sup> Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2018–2019, 9 §.

<sup>76</sup> Katso kuntasektorin palkkausjärjestelmistä Koskinen Sandberg 2019.

<sup>77</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 56, 138.

välillä. Naisenemmistöiset lastenhoitajan ja lastentarhanopettajan tehtävät kuuluivat kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen piiriin, kun taas miesenemmistöiset kiinteistönhoitajat ja teknisen alan asiantuntijat kuuluvat teknisten sopimuksen piiriin. Vertailulla selvitettiin, miten toteutuneet keskipalkat näissä tehtävissä poikkesivat sopimusten määrittämistä alarajoista ja miten tehtävissä maksettiin harkinnanvaraisia henkilökohtaisia lisiä.<sup>78</sup> Toteutetulla vertailulla ei puututtu eri sopimusten määrittämiin palkkatasoihin, vaan arvioitiin työnantajan omaa, sopimusten puitteissa noudattamaa palkkauskäytäntöä. Tämäkin antoi hyödyllistä, aiemmin näkymättömiin jäänyttä tietoa. Henkilökohtaisten lisien käyttöä eri tehtävissä vertaillaan jonkin verran.

## Pienet työntekijäryhmät vaativuus- ja tehtäväryhmittäin tehdyissä vertailuissa

Tasa-arvovaltuutetun arvioimissa tasa-arvosuunnitelmissa vaativuus- tai tehtäväryhmittäin tehtyihin palkkavertailuihin ei läheskään aina otettu mukaan kaikkia työntekijöitä. Varsin suuri osa, joskus jopa valtaosa, työntekijöistä saattoi jäädä vertailujen ulkopuolelle, koska he kuuluivat liian pieniksi katsottuihin työntekijäryhmiin. Mukana oli palkkakartoituksia, joissa palkkavertailut kattoivat vain kymmenestä pariinkymmeneen prosenttia työntekijöistä.<sup>79</sup> Kunnissa näin oli varsinkin silloin, jos vertailussa pitäydettiin vain hinnoittelutunnuksittain tehtyihin vertailuihin. Joissain tapauksissa palkkavertailut koskivat vain muutamia tehtävänimikkeitä. Noin puolet kunnista edellytti, että ryhmässä oli vähintään kuusi naista ja kuusi miestä.<sup>80</sup> Yrityksissä palkkakartoituksiin oli otettu mukaan työntekijäryhmiä, joissa oli vähintään kolmesta kuuteen työntekijää. Koko henkilöstöä koskevat palkkatiedot saattoivat olla mukana silloin, kun palkkausta tarkasteltiin sukupuolittain jaoteltuna esimerkiksi iän tai koulutuksen mukaan.<sup>81</sup>

Pieniin ryhmiin kuuluvien työntekijöiden jättämiseen palkkakartoituksen ulkopuolelle vaikutti se, etteivät yksittäisen työntekijän palkkatiedot saa näkyä palkkakartoituksessa. Tasa-arvolain perusteluissa toimintaohjeeksi annetaan pienten, mahdollisimman samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien kokoaminen tarvittaessa yhteen.<sup>82</sup> Näin toimittaessa palkkaerojen syiden arvioiminen kuitenkin hankaloituu, kun ryhmässä on tehtäviltään eri vaativuustason työntekijöitä. Siksi tällainen menettely ei kovin hyvin edistä palkkakartoituksen tavoitteen toteuttamista.

---

<sup>78</sup> Sama, 138–139.

<sup>79</sup> Sama, 140.

<sup>80</sup> Milja Saari puhuu ”tyhjiä soluja ongelmasta” kuvatessaan finanssialan tasa-arvosuunnitelmista pois jätettyjä työntekijäryhmiä, joissa ei ole vähintään kuutta naista ja kuutta miestä, Saari 2015, 57.

<sup>81</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 56, 137–138, 140.

<sup>82</sup> HE 19/2014.

## Vertailut muulla perusteella muodostettujen ryhmien mukaan

Tasa-arvolain mukaan palkkavertailut voidaan toteuttaa paitsi vaativuus- tai tehtäväryhmittäin myös vertaamalla palkkoja ”muulla perusteella” muodostettujen työntekijäryhmien välillä. Toisinaan nais- ja miestyöntekijät oli jaettu työntekijäryhmiin varsin isojen kokonaisuuksien puitteissa. Jopa kolmessatoista kunnassa eli lähes neljäsosassa selvityksessä mukana olleista kunnista naisten ja miesten palkkoja verrattiin yksinomaan työ- ja virkaehtosopimuksittain. Toisin sanoen, kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien naisten palkkoja verrattiin kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien miesten palkkoihin. Joissakin kunnissa tällainen tarkastelutapa valittiin sen vuoksi, että kunnan työntekijämäärä oli kokonaisuudessaan hyvin pieni ja siten oli vaikea löytää useamman työntekijän ryhmiä. Näin menettelivät kuitenkin myös muutamat isot kunnat, joissa työntekijöitä oli tuhannesta kolmeen tuhanteen. Joissakin yrityksissä naisten ja miesten palkkoja verrattiin toimintasektoreittain, henkilöstöryhmittäin (esimerkiksi työntekijät ja toimihenkilöt), osastoittain tai työehtosopimuksittain.<sup>83</sup>

Verrattaessa palkkoja edellä kuvattujen isojen kokonaisuuksien puitteissa palkkaerojen syiden selvittäminen jää yleensä yleisluonteiseen toteamukseen tehtävien vaativuuseroista. Tehtävien vaativuuserot ovatkin näissä tapauksissa yksi ilmeinen palkkaerojen selittäjä, koska vertailuryhmät koostuvat hyvin erilaisia tehtäviä tekevästä työntekijäryhmistä. Näin toteutetut vertailut eivät yleensä tee mahdolliseksi arvioida, onko samoissa ja samanarvoisissa tehtävissä perusteettomia palkkaeroja.<sup>84</sup> Tasa-arvovaltuutettu tulkitsee, että tasa-arvoissa mainitun ”muun” perusteen, jota voidaan käyttää vertailuryhmien muodostamisen kriteerinä, tulee olla palkkauksen kannalta relevantti. Palkkakartoituksen toteuttaminen esimerkiksi työehtosopimuksittain niin, että vertaillaan kaikkien työehtosopimuksen piiriin kuuluvien naisten ja miesten palkkoja, ei yleensä tällainen ole.<sup>85</sup> Isojen kokonaisuuksien puitteissa toteutetut naisten ja miesten palkkojen vertailut, samoin kuin esimerkiksi koulutukseen tai ikään perustuvat palkkavertailut naisten ja miesten välillä, voivat kuitenkin antaa arvokasta tietoa naisten ja miesten asemasta palkkauksessa.

Tasa-arvolain ilmaisu palkkojen vertaamisesta ”muulla perusteella” voidaan toki ymmärtää myös samapalkkaisuuden näkökulmasta toteutettavina hyvinkin kattavina vertailuina, vaikkapa vertailujen tekemisenä sellaisten tehtävien välillä, joiden palkoista määrätään eri työehtosopimuksissa. Tällaisten kattavien vertailujen tekemiseen ei

<sup>83</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 56, 138.

<sup>84</sup> Sama, 56, 138, 140, 143.

<sup>85</sup> Joissakin hyvin pienissä kunnissa, joissa oli kaiken kaikkiaan hyvin vähän työntekijöitä, tällainen tarkastelu saattaa olla ymmärrettävää.

myöskään erikseen tarvita tasa-arvolain säännöstä. Käytännössä niitä ei vaan yleensä tehdä.

## 3.3 Palkkakartoitussäätelyn arviointia

### 3.3.1 Palkkavertailujen rajoitukset

Tasa-arvolaisissa määritellään palkkakartoitusten tarkoitukseksi sen selvittäminen, onko samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä perusteettomia palkkaeroja. Se, miten laissa säädetään palkkavertailujen tekemisestä, voi kuitenkin johtaa palkkakartoituksiin, jotka vain heikosti vastaavat tätä tarkoitusta. Nojautuminen pelkästään jo käytössä oleviin luokituksiin on omiaan johtamaan samapalkkaisuuden näkökulmasta suppeisiin palkkavertailuihin ja rajaamaan pois töiden samanarvoisuuteen liittyvät kysymykset sekä yli työehtosopimusten menevät palkkojen tarkastelut.<sup>86</sup>

Ongelmana voivat olla ei vain liian suppeat vaan myös liian laveat vertailut. Palkkojen vertaaminen pelkästään isojen kokonaisuuksien puitteissa, kuten kaikkien työehtosopimuksen piiriin kuuluvien naisten palkkojen vertaaminen kaikkien sen piiriin kuuluvien miesten palkkoihin, ei tee mahdolliseksi arvioida palkkaeroja sen enempää samoissa kuin samanarvoissakaan töissä.

Iso ongelma palkkakartoituksen merkityksen kannalta on myös se, että läheskään aina vaatavuus- tai tehtäväluokkiin perustuvat palkkavertailut eivät kata kaikkia työntekijöitä, vaikka tasa-arvolaki sitä edellyttää. Työnantajan palkkakartoitusvelvollisuus ei luo oikeuksia yksittäisille työntekijöille. Siitä huolimatta on vaikea löytää perusteita, miksi tasa-arvon toteuttamisen edistämiseksi säädetty menettely koskisi vain osaa henkilöstöä. On tärkeää, että palkkakartoituksessa voidaan tarkastella palkkoja koko henkilöstön osalta sekä arvioida palkkaerojen syitä ja perusteita. Tämä on mahdollista silloin, kun yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja voidaan käyttää palkkakartoituksen tekovaiheessa, vaikkakaan niitä ei esitetä lopullisessa tasa-arvosuunnitelmassa. Julkisella sektorilla, jossa palkat ovat julkisia, näin voidaan selkeästi menetellä ja tätä mahdollisuutta olisi syytä tarvittaessa hyödyntää. Näin oli toimittukin joissakin niissä kunnissa, joiden tasa-arvosuunnitelmat olivat tasa-arvovaltuutetun arvioitavana. Vastaava menettely on yhtä lailla tarpeen myös yksityissektorin työpaikoilla.

---

<sup>86</sup> Myös Koskinen Sandberg, Korporatistinen järjestelmä ja samapalkkaisuuden politiikka.



### 3.3.2 Sääntelyn taustalla ristiriitaisia pyrkimyksiä

Nykyiset palkkakartoitusta koskevat säännökset vastaavat tasa-arvolain uudistusta valmistelleen kolmikantaisen työryhmän esitystä<sup>87</sup>. Säännökset olisivat toisensisältöisiä, mikäli uudistus olisi toteutettu niiden suuntaviivojen mukaisesti, jotka eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta vuonna 2010 antamassaan lausunnossa linjasi<sup>88</sup>. Valiokunta lähti siitä, että palkkaerojen syiden selvittämiseksi *tulee kattavasti verrata naisten ja miesten palkkoja* ja palkkauksen perusteet tulee tehdä läpinäkyviksi. Se totesi: ”Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiin saadaan nykyistä täsmällisemmät ohjeet siitä, miten töiden samanarvoisuutta tulee palkkakartoituksessa arvioida. *Jos kukin työntekijäryhmä taulukoidaan erillään, on töiden samanarvoisuuden arviointi lähes mahdotonta.* Nais- ja miestyöntekijät kuuluvat eriytyneillä työmarkkinoillamme usein eri työehtosopimusten piiriin. Jotta heidän palkkojaan pystytään palkkakartoituksessa kunnolla vertaamaan, on *tärkeää, että lakiin lisätään säännös, joka velvoittaa vertailun tekemiseen yli työehtosopimusrajojen*”.<sup>89</sup> Valiokunta piti myös tärkeänä luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden laajentamista ja katsoi että palkkakartoituksen tekovaiheessa heille voidaan antaa myös yksittäisen työntekijän palkkatiedot.<sup>90</sup>

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa ilmeni selkeä poliittinen tahtotila edistää samapalkkaisuuden toteutumista työpaikoilla, jollaisen Milja Saari kuvaa valinnan eduskunnassa ennen viimeisintä tasa-arvolain uudistusta. Tämä poliittinen tahtotila ei kuitenkaan välittynyt sittemmin valmistellussa lakiesityksestä.<sup>91</sup> Paula Koskinen Sandberg on analysoinut työryhmän esityksen muotoutumista ja sitä, miten siitä lopulta jätettiin pois sukupuolten välisen palkkaeron esiin tulon kannalta keskeiset ja samalla olemassa olevaa asiantilaa haastavat seikat. Tällaisia olivat työntekijöiden edustajien oikeus palkkatietoihin, töiden samanarvoisuuden mittaaminen ja työehtosopimusten rajat ylittävä palkkojen vertailu sekä palkkojen vertaaminen palkanosittain.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:21.

<sup>88</sup> TyVL 6/2010 vp – MINS 3/2010 vp. Katso myös Saari 2015, 56–57.

<sup>89</sup> Alkuperäisessä lausunnossa ei ole käytetty kursivoitteja. Ruotsissa palkkakartoitussäännöksistä käy ilmi se, että palkkakartoituksessa kartoitetaan ja analysoidaan samaa ja samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välisiä palkkaeroja ja ohjeistetaan ryhmittelyjen tekemiseen tämän mukaisesti, ks. Diskrimineringslagen 3 luku 10 §. Katso myös Fransson & Stüber 2010, 407–420. Palkkakartoituksilla on selkeästi ollut vaikutusta palkkaeroihin. Ruotsissa on myös vahvasti panostettu palkkatasa-arvon edistämiseksi tehtävään lainvalvontaan. Katso esim. Femtusen kvinor fick högre lön efter Jämo-granskning.

<sup>90</sup> TyVL 6/2010 vp – MINS 3/2010 vp.

<sup>91</sup> Saari, 2015, 46, 51.

<sup>92</sup> Koskinen Sandberg 2016. Lainuudistus ei kuitenkaan edennyt – kuten ei myöskään vuonna 2005 – ilman soraääniä. Toisenlaisia näkemyksiä tuotiin esiin niin työmarkkinakentän sisällä kuin sen ulkopuolella järjestöissä, viranomaisissa ja tutkijoiden piirissä.

Oleellinen ero työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan linjausten ja nykyisten palkkakartoitussäännösten välillä liittyykin siihen, kuinka todennäköisesti palkkakartoitukset merkitsee kajoamista palkkasuhteisiin ja palkkausjärjestelmiin. Valiokunnan linjaukset olisivat merkinneet kajoamista niihin tavalla, jota nykyiset säännökset eivät tee. Palkkakartoitussäännösten sisällössä näkynee se, että on haluttu välttää samapalkkaisuustavoitteen ja työmarkkinajärjestelmän sisällä tuotettujen palkkauskäytäntöjen välisiä jännitteitä, joita palkkakartoitusta tehtäessä voisi nousta esiin.<sup>93</sup>

Tasa-arvolainsäädännön kohdalla tutkijat puhuvat toisinaan symbolisesta lainsäädännöstä. Lainsäädännön symbolisuudella viitataan yleensä siihen, että laki on säädetty yksinomaan tai pääasiassa tiettyjen symbolien kirjaamiseksi lakiin. Sen varsinaisena tavoitteena tai realistisena mahdollisuutena ei ole lain tehokas toteutuminen eikä lailla pyritä, ainakaan tehokkaasti aikaansaamaan sosiaalista muutosta.<sup>94</sup> Niklas Bruun luonnehti tasa-arvolaisissa aiemmin olleita, tasa-arvon edistämistä koskeneita säännöksiä symbolisiksi silloin, kun niihin ei vielä liittynyt sanktioita.<sup>95</sup> Väistämättä tulee mieleen, että palkkakartoitussäännökset ovat sellaisia edelleen, ainakin osittain, erityisesti siltä osin kun kysymys on samanarvoisissa tehtävissä mahdollisesti olevien perusteettomien palkkaerojen selvittämisestä.

Symbolisen lainsäädännön taustalla voi olla pyrkimys tyydyttää ristiriitaiset intressit kirjaamalla lakiin tietyt arvot ja tavoitteet, mutta pyrkimällä samalla välttämään sitä, että laki vaikuttaisi olemassa olevia käytäntöjä muuttavasti<sup>96</sup>. Muutoksen sijasta palkkakartoitukset voi legitimoida sellaiset palkkaerot, jotka eivät ole tulleet esiin palkkakartoituksessa. Koskinen Sandberg toteaa palkkakartoituksen toimivan legitimaationa olemassa oleville palkkaeroille samanarvoisissa, mutta erilaisissa tehtävissä toimivien välillä<sup>97</sup>.

Toisaalta symbolinen lainsäädäntö voi mobilisoida voimia, jotka toimivat lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti<sup>98</sup>. Myös palkkakartoitukset saattaisivat toimia keinona käsitellä ja edistää työpaikalla kenties muutoinkin esiin tulleita palkkatasa-arvoon liittyviä vaatimuksia.

<sup>93</sup> Tästä jännitteestä ja ristiriidasta katso Bruun 1996, 155, Nummijärvi 2004, 108–109, 387–390.

<sup>94</sup> Cotterrell 1992, 54, McGrudden 1999, 296–297, Nummijärvi 2004, 352–356. Myös Saari käsittelee väitöskirjassaan samapalkkaisuuden politiikan symbolista luonnetta, katso Saari 2016.

<sup>95</sup> Bruun 1987, 12.

<sup>96</sup> Cotterrell 1992, 54, 104–105.

<sup>97</sup> Koskinen Sandberg, Korporatistinen järjestelmä ja samapalkkaisuuden politiikka.

<sup>98</sup> Cotterrell 1992, 106. Katsos. myös Nummijärvi 2004, 355.

### 3.3.3 Tarve palkkakartoituskäytäntöjen ja -säännösten uudelleenarviointiin

On selvää, että palkkauksen sukupuolittuneisiin rakenteisiin ei vaikuteta pelkästään työpaikkatason toimin. 2000-luvun tasa-arvopoliittisessa keskustelussa palkkakartoituksia on kuitenkin pidetty tärkeänä keinona edistää samapalkkaisuutta ja niihin on kohdistettu paljon odotuksia. Edellä olen kuvannut niitä erilaisia rajoitteita, joita palkkakartoitusten toteutustapoihin samapalkkaisuustavoitteen näkökulmasta liittyy. Onkin tarpeen nostaa keskusteluun, mitä palkkakartoituksilla halutaan ja voidaan saavuttaa. Niklas Bruun toteaa artikkelissaan tässä julkaisussa, että ILO:ssa on kyseenalaistettu tasa-arvosuunnitelmien rooli Suomessa palkkatasa-arvon edistämisessä.<sup>99</sup> Jos tasa-arvolain palkkakartoitusta koskevien säännösten halutaan ohjaavan palkkavertailujen tekemistä samapalkkaisuuden näkökulmasta paremmin kuin nykyään, tulisi ne uudistaa.

Tasa-arvovaltuutettu on suositellut eduskunnalle antamassaan kertomuksessa palkkakartoitussäännösten selkiyttämistä vertailuryhmien muodostamisen osalta niin, että palkkakartoituksen tarkoitus tulisi nykyistä paremmin huomioon otetuksi vertailuryhmien valinnassa. Samoin valtuutettu on ehdottanut, että työntekijöiden edustajilla, riippumatta millä sektorilla he toimivat, tulisi tarvittaessa olla palkkakartoituksen tekovaiheessa käytössään yksilöiden palkkatiedot<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Bruun 2019.

<sup>100</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, 62. Jukka Maarianvaara on yhdessä Kevät Nousiaisen kanssa laatinut palkka-avoimuudesta selvityksen, jonka pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö on perustanut lainsäädännön muutostarpeita selvittävän työryhmän. Katso Maarianvaara 2019, myös Nousiainen 2019.

## Lähteet

Ahponen, S. & Paasikoski, A. (2003): Suunnitelmista tekoihin. Tasa-arvovaltuutetun selvitys tasa-arvosuunnittelusta työpaikoilla. Tasa-arvovaltuutetun toimisto, sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvojulkaisuja 2003:1. Helsinki.

Bruun, N. & Koskinen, P. K. (1986): Tasa-arvolaki. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Bruun, N. (1987): Työelämän oikeudellistuminen, näkökulmia suomalaiseen kehitykseen. Oikeus 1987, 5–16.

Bruun, N. (1996): Tasa-arvo ja työmarkkinajärjestelmä. Oikeus 1996, 152–157.

Bruun, N. (2019): Samapalkkaisuuden perustaa säännöstävä kansainvälinen normisto (tässä julkaisussa).

COM (96) 336 final, 17 July 1996. A code of practice on the implementation of equal pay for work of equal value for women and men. Communication from the Commission. COM (96) 336 final, 17 July 1996.

Cotterrell, Roger (1992): The Sociology of Law. An Introduction. Second edition. London 1992.

EK 51/2010 vp - VNS 7/2010 vp. Eduskunnan kirjelmä 51/2010 vp Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.

Femtusen kvinnor fick högre lön efter Jämo-granskning, <https://www.lag-avtal.se/nyhetsarkiv/femtusen-kvinnor-fick-hogre-lon-efter-jamo-granskning-6556612>, 13.1.2009.

Fransson, S. & Stüber, E. (2010): Diskrimineringslagen, en kommentar. Norstedts juridik, Stockholm.

HE 57/1985. Hallituksen esitys eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 90/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 195/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 19/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Koskinen Sandberg, P. (2016): Non-decision making in the reform of equal pay policy- The case of Finnish gender equality legislation. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35:4, 280–295.

Koskinen Sandberg, P. (2019): Samapalkkaisuuden politiikka korporatistisessa järjestelmässä (tässä julkaisussa).

Koskinen Sandberg, P. (tulossa): Korporatistinen järjestelmä ja samapalkkaisuuden politiikka. Julkaisematon käsikirjoitus. Artikkelijulkaisu Koskinen Sandbergin, Johanna Kantolan ja Hanna Ylöstalon toimittamassa kirjassa 2020.

Maarianvaara, J. (2018): Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018. Helsinki.

McGrudden, C. (1999): Regulating discrimination: Advice to a Legislator on Problems Regarding the Enforcement of Anti-Discrimination Law and Strategies to Overcome them. Teoksessa: Loenen, T. & Peter R. & Rodrigues, P. (toim.): *Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives*. R.Hague/London/Boston, 295–312.

Nousiainen, K. (2019): Palkka-avoimuuden oikeudellisista edellytyksistä. (Tässä julkaisussa)

Nummijärvi, A. (2004): Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. Edita, Helsinki.

Saari, M. (2015): Symboliseksi sovittu – tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoituksen legitimitetti. *Oikeus* 1/2015 (44): I, 44–68.

Saari, M. (2016): Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus. Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatiivisessa Suomessa. Unigrafia, Helsinki.

Scheinin, M. (1999): Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, P. (toim.): *Perusoikeudet*, 231–262. Werner Söderström Lakitieto.

Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 2009:11. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 2010:7. Uosukainen, K. & Autio, H-L. & Leinonen, M. & Syrjä, S. (2010): Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:19. Palkkakartoitustyöryhmän loppuraportti. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:21. Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien säännösten tarkistaminen.

Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K 22/2018 Vp. Tasa-arvojulkaissu 2018:4.

TyVL 6/2010 vp — MINS 3/2010 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto selvityksestä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta.

## 4 Palkka-avoimuuden oikeudellisista edellytyksistä

### Kevät Nousiainen

Britanniassa on vireillä samapalkkaisuutta koskeva oikeusjuttu, jossa tuhannet vähittäiskauppaketjun naismyyjät vaativat korjausta palkkaansa, koska se on alempi kuin varastotyöntekijöiden palkka. Myyjät katsovat tekevänsä samanarvoista työtä kuin varastotyöntekijät. Näin kertoi BBC uutisessaan<sup>101</sup>, jossa lisäksi todetaan naisten ja miesten palkkaeron olevan Britanniassa suuri, ja selitetään lukijalle mitä tarkoittaa sama palkka samanarvoisesta työstä.

Palkkaero on Suomessakin suuri: vuonna 2016 Euroopan unionin kahdenkymmenen-kahdeksan jäsenvaltion kahdeksanneksi suurin.<sup>102</sup> Palkkasyrjintäoikeudenkäyntiä koskeva uutinen on kuitenkin suomalaisittain outo, sillä Suomessa vakiintuneen mielipiteen mukaan naisten ja miesten palkkaero johtuu muista syistä kuin syrjinnästä. Usein korostetaan, että täysin samaa työtä tekevät naiset ja miehet saavat saman työnantajan palveluksessa samaa palkkaa. Palkkaero syntyy niin sanotuista rakenteellisista syistä, joiden torjumiseen ei ole olemassa oikeudellisia teitä.

Suomalainen kansanviisaus on osaksi oikeassa. Palkkaero liittyy naisten kannalta epäedulliseen työnjakoon: naiset ovat yliedustettuina huonosti palkatuissa töissä ja tekevät palkkatyön ohella palkatonta työtä. Korkea koulutuskaan ei nosta naisia korkeampiin asemiin. Naiset hoivaavat, ruokkivat, majoittavat, kouluttavat ja palvelevat samalla kun miehet rakentavat, kuljettavat sekä tekevät työtä teollisuudessa ja alkutuotannossa. Miehet tuottavat kun naiset uusintavat. Miehet huolehtivat viennistä ja synnyttävät yksityistä tuloa. Naisten työt maksetaan verovaroilla. Ei siis ihme, että palkkaeron kaventamiseksi naisia on vaadittu korjaamaan koulutus- ja ammattivalintojaan miesten tekemien valintojen kaltaisiksi. Palkkaeroa koskeva keskustelu viittaa sukupuolten tasa-arvon rakenteellisiin ongelmiin, mutta eron kaventamiseen tarkoitettut ratkaisut jättävät ”rakenteellisten erojen” korjaamisen herkästi naisten vastuulle: naisia kannustetaan valitsemaan oikein.

Kolmikantainen, valtion ja työmarkkinakeskusjärjestöjen samapalkkaisuusohjelma on pyrkinyt palkkaeron vähentämiseen yli kymmenen vuotta. Nykyisen hallituskauden oh-

<sup>101</sup> Ahmed 2018. Katso myös Lohilahti 2018.

<sup>102</sup> Unadjusted GPG Figure 1, Eurostat Gender Pay gap statistics, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:UnadjustedGPG\\_Figure1.PNG](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:UnadjustedGPG_Figure1.PNG), haettu 26.11.2018.

jelma tarjoaa välineiksi sopimuspolitiikkaa, palkkausjärjestelmien kehittämistä, työmarkkinoiden segregaaation purkua, työn ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä seurantaa. Ohjelmassa viitataan vain lyhyesti heikon palkkatietämyksen parantamiseen. Mahdollisesta palkkasyrjinnästä puhutaan hyvin peitellysti, viittaamalla siihen, että palkkakartoitukset ”mahdollistavat osaltaan myös perusteettomien palkkaerojen havaitsemisen ja palkkasyrjinnän ennaltaehkäisemisen”<sup>103</sup>.

Euroopan unionin ja useiden sen jäsenmaiden tasa-arvopolitiikassa palkka-avoimuus ja palkkojen läpinäkyvyys nousevat esiin paljon vahvemmin kuin Suomessa. Euroopan komissio antoi vuonna 2014 suosituksen samapalkkaisuusperiaatteen vahvistamisesta palkkojen läpinäkyvyyttä lisäämällä<sup>104</sup>. EU:n politiikassa oikeudellisen samapalkkaisuusperiaatteen tehokas täytäntöönpano on tärkeä palkkaeron pienentämisen väline. Palkkaeron kaventamiseen tähtäävä toimintaohjelma<sup>105</sup> kuvaa eron syiksi segregaaation ja sukupuolistereotyypioiden pönkittämät työ- ja perhe-elämän rakenteet, mutta myös palkkasyrjinnän, jonka palkkojen läpinäkymättömyys mahdollistaa. Se toteaa palkkasyrjinnän olevan edelleen yleistä naisten ja miesten tehdessä samaa työtä, mutta etenkin kun he tekevät samanarvoista työtä. Tilanne edellyttää EU:lta toimia samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanon tehostamiseksi. Jäsenvaltiot ovat toimintaohjelman mukaan tehneet liian vähän palkka-avoimuuden edistämiseksi.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran palkka-avoimuus selvitykseen<sup>106</sup> tekemäni palkka-avoimuuden oikeudellisia edellytyksiä koskevan analyysin lähtökohtana oli oletus, että palkka-avoimuuden lisääminen edistää samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanoa. Samapalkkaisuusperiaatteen on kunnianarvoisa ja ikivanha oikeudellinen periaate.

Suomi sitoutui samapalkkaisuuteen ratifioidessaan vuonna 1963 Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen 100. Itse sopimus on vuodelta 1951. Myös Yhdistyneiden kansakuntien naisten oikeuksien yleissopimus (CEDAW, 1979) velvoittaa takaamaan oikeuden samaan palkkaan samasta ja samanarvoisesta työstä. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1986. Myös Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961) vaatii tehostamaan samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista. Samapalkkaisuusperiaate sisältyi jo Rooman sopimukseen (1957), jolla EU perustettiin. Nykyisessä Suomea velvoittavassa EU-oikeudessa periaate sisältyy sekä perussopimukseen, perusoikeuskirjaan että Suomessa niin sanottujen suoran vaikutuksen saaviin direktiiveihin. Eikö samapalkkaisuusperiaatetta siis kaikista näistä velvoitteista huolimatta panna Suomessa

<sup>103</sup> Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019.

<sup>104</sup> Komission suositus 2014/124/EU.

<sup>105</sup> EU Action Plan 2017–2019 Tackling the gender pay gap.

<sup>106</sup> Nousiainen 2018.



tehokkaasti täytäntöön? Miksi EU:n komissio katsoo, että periaatteen täytäntöönpanoa on tehostettava?

Suomea velvoittava EU:n palkkasyrjinnän kielto edellyttää välttämättä palkkojen vertailua syrjinnän toteamiseksi. Tasa-arvodirektiivin artiklan 4 mukaan välitön ja välillinen palkkasyrjintä on poistettava. *Välitöntä syrjintää* on artikla 2:n mukaan tilanne, jossa henkilöä kohdellaan sukupuolen perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta toista kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Syrjinnän toteaminen edellyttää, että syrjintää epäilevä voi verrata palkkaansa samaa tai samanarvoista työtä tekevän vastakkaisen sukupuolen edustajan palkkaan. Syrjintä siis todetaan verrokin avulla, joten ainakin yhden verrokin palkkatieto on tarpeen.

*Välillisen syrjinnän* tasa-arvodirektiivin 2 artikla määrittelee tilanteeksi, jossa näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa henkilöt sukupuolen perusteella erityisen epäedulliseen asemaan vastakkaiseen sukupuoleen verrattuna, paitsi jos kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännössä on puolueettomasti perustettavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Määritelmä on monimutkainen. Sen kantava ajatus on, ettei aina ole ensi katsomalta selvää, että ryhmä ihmisiä tulee juuri sukupuolensa vuoksi syrjityksi. Jokin neutraalilta näyttävä menettelytapa saa aikaan sen, että naisista tai miehistä koostuva ryhmä joutuu huonompaan asemaan kuin toisesta sukupuolesta koostuva ryhmä.

Euroopan unionin tuomioistuimen palkkasyrjintätapauksissa välillinen syrjintä usein osoitetaan vertaamalla keskenään nais- ja miesvaltaista työntekijäryhmää, joka tekee samaa tai samanarvoista työtä. Näissä tapauksissa tarvitaan pääosin naisista ja miehistä koostuvia työntekijäryhmiä koskevaa palkkatietoa. Jos vertailu osoittaa sukupuolten välisen palkkaeron, on työnantajan vuoro osoittaa, että palkan määräytymisperusteella on oikeutettu tavoite, eikä tavoitteeseen päästäisi vähemmän syrjivillä keinoilla.

Komission kiinnostus palkka-avoimuuteen liittyy samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanon ongelmiin. Komission palkka-avoimuussuositus ja sen täytäntöönpanoa koskeva selvitys<sup>107</sup> korostavat välittömän palkkasyrjinnän olevan melko harvinaista etenkin, kun naiset ja miehet tekevät täsmälleen samaa työtä. Ongelmat liittyvät etenkin samanarvoista työtä tekevien palkkoihin ja tarpeeseen saada palkkausta koskevaa tietoa.

---

<sup>107</sup> Veldman 2017.

Työn samanarvoisuutta koskevaa normia olisikin EU:n palkkaeron kaventamisen toimintaohjelman mukaan syytä täsmentää. Komission vuoden 2014 suosituksessa luetellaan toimenpiteitä, joista jäsenvaltioiden tulisi panna täytäntöön ainakin yksi. Näitä ovat muun muassa työntekijöiden oikeus saada tietoa samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkatasosta sukupuolen perusteella jaoteltuna niin, että sekä palkan kiinteät että sitä täydentävät osat otetaan tarkasteluun. Vähintään viidenkymmenen työntekijän organisaatiossa työnantajan tulisi säännöllisesti tiedottaa työntekijöille, heidän edustajilleen ja työmarkkinaosapuolille työntekijäryhmä- ja tehtäväryhmäkohtaisesta palkkatasosta sukupuolen mukaan jaoteltuna. Vähintään kaksisataa henkeä työllistävien organisaatioiden tulisi analysoida palkkausjärjestelmäänsä ja annettava pyydettyinä tarkat tiedot työntekijöiden edustajien ja työmarkkinaosapuolten käyttöön. Suositus ei kuitenkaan ole pakottavaa oikeutta.

EU:n palkkaeron kaventamisen toimintaohjelma viittaa siihen, että nyt suosituksina esitettyjä palkka-avoimuuden toteuttamisen keinoja voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa jäsenvaltioita velvoittaviksi. Muun muassa työntekijän oikeus vaatia palkkatietoa ja työnantajan velvollisuus raportoida palkoista palkkakategorioittain sukupuolen mukaan eriteltyinä voisivat toimintasuunnitelman mukaan muuttua pakottaviksi normeiksi.

EU-tuomioistuin on tuomioissaan määritellyt, miten töiden samanarvoisuutta on arvioitava. EU-tuomioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, ovatko työntekijät vertailukelpoisessa tilanteessa muun muassa työn luonteen, sen vaatiman koulutuksen ja työolosuhteiden suhteen. Vetoaminen voimassaolevan kollektiivisopimuksen periaatteisiin ei oikeuta syrjivää palkkaa, ja kaikkien palkan osien tulee olla syrjimättömiä. Vaikka oikeudenmukaisesta töiden luokituksesta ja työn arvioinnista neuvotellaan työmarkkinaosapuolten kesken, kiistatapauksissa on tuomioistuimen asia arvioida töiden samanarvoisuus. EU-tuomioistuimen käytäntöön vetosi muun muassa Britanniassa työtuomioistuin, kun vireillä olevassa palkkasyrjintäkiistassa työnantaja väitti, ettei töiden samanarvoisuuden arviointi kuulu tuomioistuimelle.<sup>108</sup>

Tasa-arvodirektiivistä ilmenee, ettei työntekijän ja verrokin tarvitse olla työnantajan palveluksessa samaan aikaan, vaan työntekijän palkkaa voidaan verrata myös aiemmin saman työnantajan palveluksessa olleen työntekijän palkkaan. Etenkin raskaus-syrjinnän yhteydessä vertailu voidaan tehdä myös käyttämällä vertailukohtana tilannetta, jossa työntekijä ei olisi ollut raskaana. Verrokki löytyy yleensä saman työnantajan palveluksesta, mutta EU-tuomioistuin on todennut, ettei EU-lainsäädäntö edellytä

---

<sup>108</sup> Employment Tribunals, Ms S Brierley and others v Asda Stores Limited. Preliminary hearing, June 2016.

tätä. Palkalla pitää kuitenkin olla yksi ja sama lähde (single source), koska muuten ei ole tahoja, joka olisi vastuussa mahdollisesta palkkasyrjinnästä.

Tiivistäen: samaa palkkaa samanarvoisesta työstä ei välttämättä makseta, koska töiden samanarvoisuutta on vaikea tai mahdoton arvioida ilman palkkoja ja työtehtäviä koskevaa tietoa. Välillisen syrjinnän havaitseminenkin edellyttää usein ryhmätasoisia tietoa, eikä välillisen palkkasyrjinnän havaitseminen muutenkaan ole aivan yksinkertaista. EU-oikeudessa on suhteellisen yksityiskohtaiset säännöt siitä, miten töiden samanarvoisuutta ja ”samaa palkkaa” tulee arvioida. Se, että henkilöt tekevät eri töitä, ei tarkoita, etteivät heidän tekemänsä työt voisi olla samanarvoisia. Esimerkiksi myyjän ja varastotyöntekijän tehtävien samanarvoisuutta voi mielekkäästi arvioida. Samanarvoista työtä koskevan arviointia ei kuitenkaan voi yleisesti laajentaa kokonaisten ammattialojen vertailuun, koska verrokkien palkalla tulee olla sama lähde. Tämä rajoittaa samanarvoisen työn arviointia segregoituneilla työmarkkinoilla. Esimerkiksi suomalaisen kaupungin ja tulevaisuudessa mahdollisesti maakunnan tai yksityissektorilla konsernin palveluksessa olevien työntekijöiden palkoilla on sama lähde.

Suomen perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää syrjimästä ketään muun muassa sukupuolen perusteella. Syrjintäkielto on muotoiltu ehdottomaksi kielloksi. Sukupuoli on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan mukaan niin sanottu ”epäilyttävä” syrjintäperuste, jonka suoja on erityisen vahva. ”Epäilyttävyyttä” viittaa siihen, että menettelyt, jotka asettavat sukupuolet erilaiseen asemaan, ovat lähtökohtaisesti aina epäilyttäviä. Valtioilla on yleensä tietty harkintavaltia siinä, että syrjintäkiellosta voidaan poiketa hyväksyttävästä syystä, kunhan poikkeuksen sallima erilliskohtelu ei ole suhteeton sen oikeuttavaan tavoitteeseen nähden. ”Epäilyttävien” perusteiden yhteydessä valtion tulee kuitenkin esittää ”erittäin painavia syitä”, jos se sallii syrjintäkiellon poikkeuksen.

Naisten ja miesten tasa-arvon edistämistä koskeva Suomen perustuslain 6 §:n 4 momentti viittaa velvollisuuteen edistää tasa-arvoa työelämässä, ”erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Viittaus lainsäädäntöön on niin sanottu lakivaraus, jolla viitataan siihen, että lainsäätäjän tulee säätää asiasta yksityiskohtaisemmin, ja että asiasta tulee säätää lailla, jonka liikkuma-alaa perustuslain normi rajaa<sup>109</sup>. Palkka-avoimuutta tarvitaan palkkasyrjinnän kiellon tehokkaan täytäntöönpanon ja syrjinnän vastaisen oikeussuojan vuoksi.

Tasa-arvolaki täsmentää sekä perustuslain sukupuolisyryjinnän kieltä että tasa-arvon edistämisen velvollisuutta. Samalla tasa-arvolain syrjintäkiellot panevat täytäntöön

---

<sup>109</sup> HE 309/1993.

EU-oikeuden syrjäntäkieltoja. Siksi tasa-arvolain syrjinnän määritelmä noudattaa läheisesti EU:n tasa-arvodirektiivin määritelmiä. Lain 7 §:ään sisältyvien yleisten syrjäntäkieltojen lisäksi tasa-arvolaisissa on erityisiä syrjäntäkieltoja. Näistä lain 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan on kiellettyä syrjäntää, jos työnantaja ”soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäsuotuisampaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä”.

Miten työntekijä voi tietää, onko hän joutunut epäsuotuisampaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa oleva työntekijä, joka tekee samaa tai samanarvoista työtä? Ne, jotka työskentelevät suomalaisille julkisyhteisöille, voivat saada tietoa verrokkien palkoista suhteellisen helposti, koska virkamiesten palkkatiedot ovat julkisia. Paljon vaikeampaa on saada palkkatietoja yksityisellä sektorilla. Palkkasyrjäntää epäilevä voi tasa-arvolain 10 §:n mukaan pyytää työnantajalta kirjallista selvitystä, ja työnantajan on annettava selvitys työntekijän ”palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella tämä voi arvioida, onko [...] palkkasyrjinnän kieltä noudatettu”. Työntekijällä on kuitenkin omasta palkkatiedostaan vähän iloa, koska hänen on voitava verrata palkkaansa verrokin tai verrokkien palkkaan.

Henkilöllä, joka epäilee tulleen syrjityksi on tosin oikeus pyytää verrokin palkkatietoa luottamusmiehen avulla. Jos verrokki ei suostu palkkatiedon antamiseen, luottamushenkilöllä tai työntekijöiden edustajalla on tasa-arvolain 10 §:n 4 momentin mukaan oikeus saada yksittäisen työntekijän palkkaa ja työehtoja koskevaa tietoa vain työntekijän suostumuksella. Työntekijäryhmästä on oikeus saada palkkatietoja työehtosopimuksessa sovitulla tavalla. Luottamushenkilö ei saa ilmaista muille kuin syrjäntää epäilevälle palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja. Jos verrokki kieltäytyy tietojen luovuttamisesta, voi luottamushenkilö pyytää niitä tasa-arvovaltuutetun välityksellä (17 §:n 3 momentti).

Tasa-arvovaltuutettu toimii siis tasa-arvolain mukaan yksilön palkkatietoa koskevissa tilanteissa välikätenä tai bulvaanina: sen sijaan että syrjäntää epäilevä saisi palkkatiedon suoraan työnantajalta, sitä on pyydettävä luottamushenkilön ja valtuutetun välityksellä. Tasa-arvovaltuutetun käyttöä ”postilaatikkona” palkkatietojen saamiseksi on arvosteltu kömpelöksi menettelytavaksi. Keino ei ole tehokas, eikä sitä ole juuri käytännössä hyödynnetty. Ehkä vielä suurempi ongelma kuitenkin on siinä, ettei palkkasyrjäntää epäilevällä itsellään ole itsenäistä oikeutta vaatia palkkatietoa, vaikka tieto on syrjäntäkiellon toteutumisen kannalta aivan olennainen. Sekä ihmisoikeussopimukset että EU:n oikeus edellyttävät, että oikeudet ja niiden haltijat nauttivat tehokasta oikeussuojaa, ja että syrjinnän uhrilla on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino.

Palkkasyrjinnän kiellolla ei suojata työmarkkinajärjestelmää vaan yksittäistä työntekijää, jonka oikeussuojasta on kyse. Palkka-avoimuuden yksi tavoite on parantaa sukupuolisyrynnän kieltoon liittyvää oikeussuojaa.

Palkka-avoimuus on tarpeen myös tasa-arvon edistämisen vuoksi. Sekä EU:n perussopimus että perusoikeuskirja viittaavat tasa-arvon edistämiseen, ja edellä kuvattu Suomen perustuslain 6 §:n 4 momentti velvoittaa valtiovaltaa tasa-arvon edistämiseen. Suomen tasa-arvolakiin lisättiin Ruotsin lainsäädännön esikuvan mukainen ns. palkkakartoituspykälä, kun tasa-arvolakia uudistettiin vuonna 2005<sup>110</sup>. Säännöstä täsmennettiin vuonna 2015<sup>111</sup>. Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan vähintään kolmekymmentä työntekijää työllistävän työnantajan velvollisuus on tehdä joka toinen vuosi tasa-arvosuunnitelma ja sen osana palkkakartoitus (paitsi jos tasa-arvosuunnitelma tehdään vuosittain, palkkakartoitus voidaan tehdä joka kolmas vuosi). Pykälän 1 momentin mukaan palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Laki ei kuitenkaan anna ohjetta siitä, miten kartoitus pitää tehdä. Hallituksen esityksen mukaan pitää laskea kuhunkin työntekijäryhmään kuuluvien naisten ja miesten palkkojen keskiarvot, ja selvittää ”selkeiden naisten ja miesten palkkaerojen syitä ja perusteita, joita vaatavuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen” ryhmien tarkastelu on tuonut esille. Jos palkkausjärjestelmässä käytetään palkanosia, tulee tarkastella ”keskeisimpiä” palkanosia.

Palkkakartoitussäännös velvoittaa lain esitöiden mukaan työnantajaa ryhtymään asianmukaisesti toimiin perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi. Tämä velvoite tosin on olemassa jo palkkasyrjinnän kiellon kautta. Palkkakartoituksen avulla on tarkoitus estää palkkasyrjintää. Koska palkkasyrjinnän estäminen on kartoituksen tavoite, kartoitus tulisi toteuttaa niin, että mahdollinen palkkasyrjintä saadaan näkyväksi. Tämä edellyttää, että palkkoja analysoidaan oikeusnormien ja oikeuskäytännön mukaisten sääntöjen pohjalta. Koska palkkasyrjintää ei voi oikeuttaa kollektiivisopimuksella, on voitava tarkastella palkkoja sopimusrajojen yli. Koska kaikkien palkan osien tulee olla syrjimättömiä, palkkakartoituksessa tulee vastaavasti tarkastella kaikkia palkan osia. Palkkakartoitussäännös on muotoiltu niin, että se ohjeistaa analysoimaan palkkoja syrjintäkiellon mukaisesti vain osittain. Tasa-arvovaltuutetun selvitys palkka-avoimuudesta<sup>112</sup> viittaa valtuutetun valvontakäytäntöön, jonka mukaan palkkakartoitukset eivät usein kata koko henkilöstöä tai kaikkia palkanosia. Anja Nummijärvi käsittelee palkkakartoitusta artikkelissaan toisaalla tässä julkaisussa. Esimerkiksi Ruotsin syrjintälain

---

<sup>110</sup> Perusteluista HE 195/2004 vp.

<sup>111</sup> HE 19/2014 vp.

<sup>112</sup> Maarianvaara 2018.



suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä että EU:n yleinen tietosuoja-asetus koskevat identifioitavissa olevan henkilön tietojen käsittelyä – anonyymien palkkatietojen käsittely ei siis ole suojan piirissä.

Myös Euroopan neuvoston suositus henkilötietojen suojelemisesta työn yhteydessä koskee tunnistettavissa olevia työntekijöitä koskevaa tietoa. Työhön liittyvissä asioissa on sallittua koota relevanttia tietoa, ja tietoa voidaan myös antaa muille lain ja kollektiivisopimuksen perusteella siinä määrin kuin se on tarpeen työntekijöiden etuja edustettaessa. Ulkopuolisille tietoa voi suosituksen mukaan luovuttaa vain lain perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen suojaa voidaan rajoittaa lainsäädännöllä, jolla on legitiimi tavoite, joka kunnioittaa perusoikeuksien ydinsisältöä ja on välttämätön ja oikeussuhtainen tavoitteen saavuttamiseksi. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ammatilliseen elämään liittyvä tieto voi nauttia yksityisyyden suojaa, mutta on huomattava, että kaikki henkilötiedot eivät ole tällaisia.

EU-oikeudessa henkilötietojen suoja on itsenäinen perusoikeus. EU:n perusoikeuskirjan artikla 7 suojaa jokaisen oikeutta siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan. Artikla 8:n mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Perusoikeuskirjan 52 (1) artikla määrää, että perusoikeuden rajoituksen tulee perustua lakiin, kunnioittaa perusoikeuden ydintä, ja olla välttämätön EU:n tunnustaman yleisen intressin vuoksi tai toisten henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi. EU-tuomioistuin ei ole käsitellyt yhtään tapausta, jossa henkilötietojen suojaa olisi rajoitettu palkka-avoimuuden toteuttamiseksi.

Palkkakartoitus, jossa käsitellään vain anonymisoituja palkansaajien tietoja ei loukkaa kenenkään henkilötietojen suojaa. Ongelma on siinä, että pienemmillä tai sukupuolijakaumaltaan epätasaisilla työpaikoilla palkkojen anonyymi vertailu on usein mahdollista. Tunnistettavissa olevien työntekijöiden tietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Henkilötietojen (siis myös tunnistettavissa olevan henkilön palkkatietojen) käsittely on sallittua, jos siihen on asetuksen artikla 6:n mukainen edellytys. Näitä ovat:

- henkilön suostumus,
- tarve käsitellä tietoa henkilöä koskevan sopimuksen vuoksi,
- käsittelyn lakisääteisyys,
- tieto on tarpeen jonkun henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi,
- tai käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutetun edun vuoksi.

Tunnistettavien henkilöiden palkkatietojen käsittelyyn palkkakartoituksen yhteydessä saattaa soveltua useampikin edellytys. Palkkakartoituksen tekemiseen on lakisääteinen velvoite tietynkokoisilla työpaikoilla. On mahdollista, että jotkin muutkin edellytykset kuin lakiperusteisuus soveltuvat palkkatietojen käsittelyyn, mutta se on tulkinnanvaraista. Palkkakartoituksen perustuminen lakiin täyttää joka tapauksessa asetuksen edellytykset palkkatietojen käsittelylle.

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, terveystiedot sekä seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot ovat tällaisia. Sukupuoli ja palkka eivät siis ole tässä mielessä arkaluontoisia tietoja. Jopa arkaluontoisten tietojen käsittely on kuitenkin tietosuoja-asetuksen mukaan sallittua työnantajan tai työntekijän velvoitteiden tai oikeuksien noudattamiseksi työoikeuden ja sosiaaliturvan alalla lainsäädännön tai kollektiivisopimuksen perusteella. Arkaluontoisten tietojen käsittelyä koskevan artiklan perusteella voi päätellä, että jos työoikeuden alalla on mahdollista käsitellä arkaluontoisiakin tietoja, täytyy myös vähemmän arkaluontoisten tietojen, kuten henkilön palkkatiedot ja sukupuoli, käsitteleminen olla mahdollista.

Työ- ja sosiaalioikeuteen liittyvissä kysymyksissä tietosuoja-asetus näyttää siis jättävän mahdollisuuden käsitellä tunnistettavissa olevien henkilöiden palkkatietoja lain ja jopa kollektiivisopimuksen perusteella. Yksityishenkilöiden palkkatietojen käsittely sukupuolittain eriteltyinä ei näissä kysymyksissä loukkaa tietosuojan ydintä.

Palkkatasa-arvon edistämisen voi katsoa kuuluvan tasa-arvon edistämisveloitteen ytimeen. Suomen oikeuteen sisältyy sekä kansallisen perustuslain että EU:n perusoikeuskirjan mukainen velvoite edistää sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Suomen perustuslaki velvoittaa edistämään nimenomaisesti palkkauksen tasa-arvoa.

Palkkasyrjinnän estämisen voi puolestaan voi katsoa kuuluvan sukupuolisyrynnän kiellon ydinalueeseen. Kiistatta palkkasyrjinnän uhrin oikeussuojan tulee olla vahva ja hänen käytettävissään tulee olla tehokkaita oikeussuojakeinoja. Palkkatiedon puute on yleisemminkin samapalkkaisuuden toteutumisen olennainen este. Palkka-avoimuuden lisäämiseksi on voitava käsitellä tunnistettavissa olevien henkilöiden palkkoja palkkakartoituksen yhteydessä. Tietojen käsitteleminen on kuitenkin eri asia kuin niiden julkaiseminen. Yksittäisen henkilön tuloja koskevien tietojen julkistamisen edellytykset ovat sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tiukat. Toisaalta ei ole oikeuskäytäntöä, jossa yksilön oikeutta palkkatietojensa salaamiseen yksityisyyden tai henkilötietojen suojan nimissä tarkasteltaisiin suhteessa toisen henkilön palkkasyrjinnän estämisen intressiin.



Suomessa palkkatietojen saatavuutta koskeva tilanne on kaksijakoinen, sillä kaikki tulot koskevat tiedot eivät ole julkisuuslain mukaan salaisia. Nimikirjalain 7 §:n mukaan virkamiehen palkkatiedot ovat julkisia. Yksityisen sektorin palkkatiedot taas eivät ole julkisia. Yksityisyyden suojaa työelämässä koskeva laki toisaalta sallii työntantajan puuttua monella tapaa työntekijän yksityisyyden suojaan. Se sallii työntantajan puuttua työntekijän sähköpostiin, vaikka menettely rajoittaa työntekijän oikeutta perustuslain 10 §:n turvaamaan viestintäsalaisuuteen. Laki sallii myös työntekijöiden teknisen valvonnan ja huumetestauksen. Työntantajalla on lain mukaan oikeus käsitellä työntekijän henkilötietoja, jotka ovat tarpeellisia työsuhteen kannalta, liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työntekijän etuuksiin. Työntantajan oikeutta puuttua työntekijän yksityisyyden suojaan on perusteltu työntantajan perusteltujen etujen suojaamisella. Palkka-avoimuuden vahvistaminen suojaisi työntekijöiden oikeutta syrjimättömään palkkaan. Tästä näkökulmasta työelämän tietosuojaa ei Suomen lainsäädäntöä valmisteltaessa tai tulkittaessa ole tarkasteltu.

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja ei estä pyrkimystä nykyistä laajempaan palkka-avoimuuteen. Palkka-avoimuus palvelee tärkeitä ihmis- ja perusoikeuksia, eikä sen laajentaminen suhteettomasti rajoita yksityisyyden tai henkilötietojen suojaa. Tämä voidaan varmistaa etenkin salassapitosäännöksin, jotka koskevat yksittäisen henkilön palkkatiedon luovuttamista. On olennaista, että palkka-avoimuuteen liittyvät säännöt laaditaan huolella niin, että henkilötietojen suojelemiseen liittyvät vaatimukset täyttyvät. Tämä toteutuu parhaiten, kun asiasta säädetään lailla.

## Lähteet

Ahmed, K. (2018): Tesco faces record £4bn equal pay claim. BBC News, 7.2.2018, <https://www.bbc.com/news/business-42968342>, haettu 26.11.2018.

EU Action Plan 2017–2019 Tackling the gender pay gap. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, COM(2017) 678 final, Brussels, 20.11.2017. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-678-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, haettu 26.11.2018.

Komission suositus miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla (2014/124/EU), 7.3.2014.

Lohilahti, O. (2018): Britannian suurimman ruokakauppaketjun työntekijät vaativat palkkatasa-arvoa miljardikanteessa: Kuuluuko myymälän työntekijälle sama palkka kuin varastomiehelle, Helsingin Sanomat 13.7.2018, <https://www.hs.fi/talous/art-2000005753125.html>, haettu 1.11.2018.

Maarianvaara, J. (2018): Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018. Helsinki.

Nousiainen, K. (2018): Palkka-avoimuuden oikeudelliset edellytykset. Teoksessa: Maarianvaara, J.: Selvitys palkka-avoimuudesta, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, 17–39.

Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriö 18.3.2016, <https://stm.fi/documents/1271139/1332809/Samapalkkaisuusohjelma+2016-2019.pdf/69fef974-e8a1-4743-8329-da12180ad263>, haettu 26.11.2018.

Veldman, A. (2017): Pay Transparency in the EU, A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Brussels, April 2017.

## 5 Samapalkkaisuuden politiikka korporatistisessa järjestelmässä

Paula Koskinen Sandberg

### 5.1 Johdanto

Tässä tekstissä analysoin sukupuolen, vallan ja korporatistisen järjestelmän roolia suhteessa palkkatasa-arvoon, samapalkkaisuuspyrkimykseen ja tasa-arvopolitiikan toteuttamiseen Suomessa<sup>114</sup>. Esitän, että korporatistinen järjestelmä ja siihen kytkeytyvä sukupuolittunut valta on yksi keskeisimpiä sukupuolten palkkaeroja ylläpitäviä rakenteita ja keskeisimpiä syitä tasa-arvopolitiikan tehottomuuteen palkkaerojen kaventamisessa.

Sukupuolten palkkaeron kaventaminen on ollut jo pitkään yksi tasa-arvopolitiikan keskeisistä osa-alueista. Samalla se on yksi sitkeimmistä ja vaikeimmin ratkaistavista työelämän tasa-arvokysymyksistä. Sukupuolten keskimääräinen noin 16 prosentin palkkaero<sup>115</sup> on osoittautunut hämmentävän pysyväksi ongelmaksi samapalkkaisuutta edistävästä tasa-arvopolitiikasta, työmarkkinoiden muutoksesta tai vaikka naisten koulutusasteen noususta huolimatta. Tässä tekstissä pureudutaan osaan niistä tekijöistä, toimijoista ja instituutioista, jotka myötävaikuttavat ilmiön pysyvyyteen.

Hyvin tyypillinen tapa käsitteellistää sukupuolten palkkaeroa on ymmärtää se yksilönvalinnan kysymyksenä. Esimerkiksi suomalaisessa julkisessa keskustelussa toistuu ajatus siitä, että eri ammattien palkkatasot ovat itsestään selvästi tietynlaiset, jolloin sukupuolten väliset erot muodostuvat ennen kaikkea eri ammateissa työskentelystä ja yksilön tekemistä valinnoista. Jotta palkkaeroja saataisiin kapenemaan, pitäisi useamman yksilön valita ammatinsa toisin. Tämän tyyppisiä argumentteja esiintyy myös taloustieteessä, joka tieteenaloista onkin näkyvin palkkakäsymysten keskustelija<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Tämä teksti on lyhyempi versio kirjaluvusta ”Korporatistinen järjestelmä ja samapalkkaisuuden politiikka”, joka ilmestyy 2020 Johanna Kantolan, Paula Koskinen Sandbergin ja Hanna Ylöstalon toimittamassa tasa-arvopolitiikkaa käsittelevässä kirjassa.

<sup>115</sup> Suomen virallinen tilasto.

<sup>116</sup> Esim. Koskinen Sandberg 2018.

Palkkoja kuitenkin voidaan tarkastella myös sukupuolittuneen vallan, toimijoiden ja rakenteen näkökulmasta, jolloin tilanne näyttäytyy erilaisena<sup>117</sup>. Korporatismilla viitataan työmarkkinajärjestöjen merkittävään valtaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa<sup>118</sup>. Suomalaisella korporatistisella järjestelmällä<sup>119</sup> on ollut, ja on edelleen, huomattava vaikutus siihen, minkälaisiksi eri alojen palkkatasot ovat muodostuneet ja minkälaisia mahdollisuuksia näitä vakiintuneita palkkasuhteita on haastaa ja muuttaa tasa-arvopolitiikan keinoin. Vaikka palkkatasoihin vaikuttaa moni muukin seikka, korporatistisen järjestelmän merkitys palkanmäärityksessä on ollut erittäin merkittävä. Työmarkkinajärjestöt käyttävät valtaa myös tasa-arvopolitiikan muotoiluissa. He esimerkiksi istuvat kolmikantaisissa työryhmissä, joissa tasa-arvopolitiikan suuntaviivoista päätetään<sup>120</sup>.

Olemme Milja Saaren kanssa<sup>121</sup> halunneet tuoda keskusteluun ajatuksen palkoista poliittisena kysymyksenä. Haluamme korostaa, että palkoissa kyse ei ole vain arvosuksista ja työmarkkinahistoriasta tai vaihtoehtoisesti markkinavoimista ja yksilöiden valinnoista, vaan keskeisten toimijoiden aktiivisesta tekemisestä ja toimijuudesta palkanmuodostuksessa. Palkat poliittisena kysymyksenä viittaa siihen, miten palkkoja muovaa myös hallitus- ja puoluepolitiikka, talouspolitiikka, työmarkkinapolitiikka sekä keskeisten toimijoiden, kuten työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen, väliset valtakampailut ja oman reviiirin puolustaminen.

Naisten työn aliarvostuksen voidaan nähdä juurtuneen osaksi suomalaista sopimusjärjestelmää ja työmarkkinoiden rakennetta<sup>122</sup>. Tähän ovat eri toimijat aktiivisesti vaikuttaneet sekä tänään että menneinä vuosikymmeninä. Konkreettisina esimerkkeinä toimivat vuoden 1945 valtioneuvoston ohje siitä, että naisille tulee maksaa vähemmän palkkaa<sup>123</sup>, useat työehtosopimusneuvottelukierrokset, joissa naispalkkakysymystä ei olla pystytty ratkaisemaan sekä alkuvuodesta 2018 paljastunut palkkakartelli<sup>124</sup>, jossa pääkaupunkiseudun kunnat olivat tehneet päätökset olla kilpailematta lastentarhanopettajista palkoilla. Aliarvostusta aktiivisesti tuotetaan ja ylläpidetään myös nykytoimijoiden taholta<sup>125</sup>.

---

<sup>117</sup> Koskinen Sandberg 2016a, Saari 2016.

<sup>118</sup> Siaroff 1999, Woldendorp 1997.

<sup>119</sup> Koskinen Sandberg & Saari, tulossa.

<sup>120</sup> Koskinen Sandberg 2016b.

<sup>121</sup> Koskinen Sandberg & Saari, tulossa.

<sup>122</sup> Koskinen Sandberg & Törnroos & Kohvakka 2018.

<sup>123</sup> Esim. Bergholm 2005.

<sup>124</sup> Eskonen 2018.

<sup>125</sup> Grimshaw & Rubery 2007.

Korporatistinen järjestelmä on hiljattain saanut haastajia ruohonjuuritason liikkeistä, kuten Ei leikkirahaa -kansanliikkeestä, joka ajaa varhaiskasvatusalan palkankorotuksia ohi perinteisten toimijoiden kuten työmarkkinajärjestöjen. Ruohonjuuritason liikedintä ja muuttuva yhteiskunta luovat korporatistiselle järjestelmälle muospaineita.

## 5.2 Korporatistinen järjestelmä, toimijat ja instituutiot

Korporatistisella järjestelmällä viitataan tietynlaiseen työmarkkinajärjestelmään ja yhteiskunnallisen päätöksenteon tapaan, jolle tyypillistä on tärkeistä työmarkkinakysymyksistä ja työelämää koskevasta lainsäädännöstä neuvottelu hallituksen, työnantaja-järjestöjen ja palkansaajajärjestöjen kesken<sup>126</sup>. Suomalainen työmarkkinajärjestelmä on perinteisesti ollut vahvan korporatistinen, ja työmarkkinajärjestöillä on ollut suuri valta palkkojen ja työn tekemisen ehtojen lisäksi esimerkiksi työelämän lainsäädäntöön, tasa-arvopolitiikkaan, verokysymyksiin ja sosiaalipolitiikkaan. Käytännössä aloitteet millä tahansa näillä alueilla ovat tarvinneet läpi mennäkseen kolmikannan hyväksynnän.

Suomessa oli myös vuosikymmenten ajan tapana neuvotella palkoista ja muista työn tekemisen ehdoista ja sosiaalipolitiikasta niin sanotuissa tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa eli tupoissa. Tupoja neuvoteltiin neljän vuosikymmenen ajan, 1968–2008. Tupoissa oli varmasti tasa-arvonäkökulmasta myös positiivisia vaikutuksia, kuten palkkakehityksen pitäminen kohtuullisen tasoisena kaikilla aloilla. Myös pieniä tasa-arvoeriä sisältyi ajoittain tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin.

Tasa-arvonäkökulmasta negatiivisena vaikutuksena voi kuitenkin todeta sen, että koska tupot eivät mahdollistaneet eri aloille erilaista palkkakehitystä, ovat ne käytännössä pitäneet naisvaltaiset alat miesenemmistöisiä aloja matalapalkkaisempina. Eri alojen väliset palkkaerot ovat juurtuneet syväälle suomalaiseen työehtosopimusjärjestelmään<sup>127</sup> eikä asiantilan muuttaminen ole helppoa. Kaikille samansuuntaiset prosentuaaliset palkankorotukset ennemmin toimivat sukupuolten palkkaeroja kasvattavasti kuin kaventavasti tilanteessa, jossa naisten lähtöpalkat ovat miesten palkkoja matalammat. Keskitettyä palkoista sopimista ei siis voi pitää yksiselitteisen naisystävällisenä.

<sup>126</sup> Siaroff 1999, Woldendorp 1997.

<sup>127</sup> Koskinen Sandberg & Törnroos & Kohvakka 2018.

Korporatistinen järjestelmä on parhaillaan muutoksessa ja sen rooli ei ole täysin entisellään. Järjestelmän valtaa on murentanut etenkin Elinkeinoelämän Keskusliiton (EK) vetäytyminen neuvottelutoiminnasta oman ilmoituksensa mukaan pysyvästi. Vahvan työnantajajärjestön vetäytyminen heikentää myös palkansaajakeskusjärjestöjä, joilta puuttuu nyt neuvottelukumppani. Palkansaajakeskusjärjestöt eivät myöskään enää itse neuvottele palkoista. Sen sijaan työehdoista neuvottelu on siirtynyt astetta paikallisemmalle tasolle, liittotasolle. Toisaalta erilaisissa politiikasta neuvottelevissa työryhmissä kolmikanta on edelleen voimissaan ja työmarkkinakeskusjärjestöt ovat niissä totuttuun tapaan edustettuina.

Korporatistisen järjestelmän keskeiset toimijat ja merkittävät vallankäyttäjät ovat hallituksen ohella työmarkkinakeskusjärjestöt, joita on palkansaajapuolella kolme (SAK, STTK, Akava) ja työnantajapuolella neljä (EK, Kuntatyönantajat, Kirkon työmarkkinalaitos KiT sekä Valtion työmarkkinalaitos VTML). Nämä seitsemän järjestöä ovat edustettuina lähes kaikissa järjestöjen edunvalvontaa sivuavissa uudistuksista neuvottelevissa työryhmissä, oli kyse sitten työelämän lainsäädännöstä, perhevapaa-uudistuksesta tai tasa-arvolaista<sup>128</sup>.

Asiat, joita työmarkkinakeskusjärjestöt pyrkivät edistämään, tai vastustamaan, vastaavat heidän edunvalvontaprofiilejaan. Työnantajajärjestöt pyrkivät esimerkiksi välttämään kaikkia työnantajaan kohdistuvia lisävaatimuksia, kun taas palkansaajat vastustavat työntekijöiden etuihin kohdistuvia heikennyksiä. Noin pääpiirteittäin palkansaajajärjestöt toimivat yhtenä ryhmittymänä ja työnantajajärjestöt toisena. Eri järjestöjen edunvalvontaprofiilien välillä on myös eroja<sup>129</sup>. Vaikka tasa-arvopolitiikan suhteen merkittävämpi vastustaja on työnantajaleiri, ei palkansaajillekaan ole täysin ongelmantonta esimerkiksi heidän neuvottelemiensä työehtosopimusten ottaminen kriittiseen tarkasteluun tasa-arvonäkökulmasta.

## 5.3 Sukupuolittuneet työmarkkinat ja sopimusjärjestelmä

Vaikka Suomessa ollaan usein siinä käsityksessä, että sukupuolten tasa-arvo on jo varsin hyvin toteutunut, on meillä edelleen merkittäviä rakenteellisia tasa-arvo-ongelmia, kuten poikkeuksellisen voimakkaan segregoituneet työmarkkinat. Vahvat sukupuolen mukaiset jaot työmarkkinoilla ovat kaikille Pohjoismaille tyypillisiä, mutta Suomessa ne esiintyvät erityisen vahvoina<sup>130</sup>. Naiset työskentelevät tyypillisesti julkisella

<sup>128</sup> Koskinen Sandberg 2016b, Salmi & Lammi-Taskula 2014.

<sup>129</sup> Elomäki & Koskinen Sandberg & Kantola & Saari, tulossa.

<sup>130</sup> Grönlund & Hallden & Magnusson 2017.

sektorilla esimerkiksi koulutuksen, sosiaalityön ja terveydenhuollon parissa, miehet yksityisellä sektorilla esimerkiksi vientiteollisuuden ja rakentamisen parissa. Tämän ei välttämättä tarvitsisi tarkoittaa negatiivisia seurauksia esimerkiksi sukupuolten palkkaerolle. Yhdistettynä suomalaisen työmarkkinan sukupuolittuneeseen historiaan ja miesenemmistöisen työn suurempaan arvostukseen, toimivat suomalaisen työmarkkinan sukupuolen mukaiset jaot myös palkkaeroa ylläpitävänä tekijänä. Palkkaero onkin pysytellyt vuosikymmeniä hyvin vakaasti noin kahdenkymmenen prosentin suuruusluokassa, joskin viimeisimmät tilastot osoittavat pientä eron kapenemista: vuonna 2017 palkkaero oli kuusitoista prosenttia<sup>131</sup>.

Tämän päivän näkökulmasta voi tuntua hämmentävältä se, miksi suomalaisella työmarkkinalla on niin vahvat sukupuolen mukaiset jaot ja miksi meille on muotoutunut naisenemmistöinen matalapalkkainen julkinen sektori. Suomalaisen työmarkkinan erityispiirteissä näkyy suomalaisen yhteiskunnan ja työmarkkinahistorian jäänteitä tänäkin päivänä. Toisin kuin useissa muissa maissa, meillä ei ole ollut vahvaa kotiäitiperinnettä vaan köyhässä maassa kaikkien ansiotyöpanosta on tarvittu perheen toimeentulon turvaamiseen. Naisten työnteko on ollut normaalia, yleistä ja hyväksyttyä, sekä ideologisella tasolla että käytännössä. Sukupuolten yhteistyötä on korostettu ja eroista puhumista ehkä välteltykin<sup>132</sup>. Suomessa tasa-arvo jo toteutuneena asiantilana on vahva narratiivi, joka peittää alleen voimakkaat sukupuolenmukaiset jaot suomalaisilla työmarkkinoilla.

Kuten useimmissa muissa maissa, myös Suomessa oli pitkään yleinen käytäntö maksaa naisille pienempää palkkaa kuin miehille, myös samasta työstä<sup>133</sup>. Tämän lisäksi oli käytäntönä myös teettää vähemmän arvokkaana pidettyä työtä naisilla ja arvostetumpaa työtä miehillä. Tämän päivän näkökulmasta tämä kuulostaa eriskummalliselta ja käytäntönä kestäättömältä, mutta aikoinaan kyseessä on täysin normaali käytäntö. Ajateltiin, että mies elättää perheen ja pidettiin tärkeänä, että hänen palkkansa riittää siihen. Naisen palkan ei katsottu olevan tarkoitettu perheen elättämiseen vaan hänen itsensä elättämiseen tai sitten perheen täydentäväksi toimeentuloksi. Vuonna 1945 Valtioneuvosto teki päätöksen palkkasääntelystä<sup>134</sup>. Päätökseen sisältyi suositus naisten ja miesten erilaisista palkkatasoista saman vaatavuustason tehtävissä, katkaen koko suomalaiset työmarkkinat. Päätös oli omiaan sementtoimaan sukupuolenmukaiset jaot pitkäksi aikaa eteenpäin. Paradoksaalisesti palkkasääntelypäätös paransi aikanaan naisten palkkatasoa, joka oli sitä ennen vielä huonompi.

---

<sup>131</sup> Suomen virallinen tilasto.

<sup>132</sup> Julkunen 1994, Anttonen 1994.

<sup>133</sup> Nummijärvi 2004, Bergholm 2005.

<sup>134</sup> Bergholm 2005.

Suomessa oli vielä 1960-luvulla avoimesti voimassa käytäntö miesten ja naisten erilaisesta palkkauksesta ja erilliset palkkataulukot olivat osa työehtosopimuksia<sup>135</sup>. Itsestään selvää lienee, että naisvaltaisilla aloilla oli täten myös matalat palkat. Palkkariarvoisuuden legitimeetti mureni Suomen ratifioidessa kansainvälisen työjärjestön (ILO) samapalkkaisuussopimuksen (nro 100) vuonna 1962. Sukupuolenmukaisesta palkkauksesta tuli laitonta ja se katosi näkyvistä esimerkiksi työehtosopimuksissa 1970-luvun alkuun mennessä. Kuitenkaan se, että sukupuolittuneesta käytännöstä tuli näkymättömämpi, ei tarkoittanut, että se lakkasi olemasta. Käsitys naisten ja miesten rooleista yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla sekä sukupuolittuneet käsitykset työn arvosta jäivät elämään, vaikka niitä ei enää virallisesti tunnustettu palkanmaksun perusteiksi.

Ajanjaksoon, jolloin sukupuolittunut palkkaus oli vielä täysissä voimissaan, ajoittuu suomalaisen yhteiskunnan suuria muutoksia, kuten hyvinvointivaltion rakentaminen ja laajeneminen<sup>136</sup>. Hyvinvointivaltion työ on alusta saakka ollut julkisella sektorilla tehtävää työtä, joka työllisti ja työllistää nimenomaan naisia. Hyvinvointivaltion kasvuvaihe tarjosi työpaikkoja nimenomaan naisille, naisvaltaisilla aloilla<sup>137</sup>. Käsitukset naisille sopivasta palkkatasosta naistapaisessa työssä ovat väistämättä vaikuttaneet siihen, minkälaiseksi näiden hyvinvointivaltion ammattiryhmien palkkatasot muodostuivat. Hieman provokatiivisesti voidaan väittää, että hyvinvointivaltio on nojannut ja nojaa edelleen vahvasti naisten tarjoamaan edulliseen työvoimaan.

## 5.4 Kuntasektori naisten työllistäjänä

Hyvinvointivaltion työllä viitataan ennen kaikkea kuntasektorilla tehtävään työhön. Valtio on työnantajana pieni ja sen profiili poikkeaa kuntasektorista. Sen sijaan kunnat työllistävät tällä hetkellä (ennen mahdollista sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta) noin 400 000 henkilöä, joista 80 prosenttia on naisia. Kuntasektorilla on käytössä viisi päätyöehtosopimusta, joista yleinen kunnallinen työehtosopimus (KVTES) on selvästi suurin. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piirissä työskentelevistä on 90 prosenttia naisia. Kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (TS) piirissä valtaosa työntekijöistä on puolestaan miehiä. Kuntasektorilla työskentelee myös esimerkiksi korkeapalkkainen lääkärin ammattiryhmä, jolla on oma työehtosopimuksensa (LS). Lisäksi kuntasektorilta löytyy opetusalan OVTES sekä tuntityöntekijöiden TTES.

<sup>135</sup> Nummijärvi 2004.

<sup>136</sup> Anttonen 1994, Julkunen 1994. Katso myös Hernes 1987, Koskinen Sandberg 2018.

<sup>137</sup> Nummijärvi 2014.



Valtaosa naisten tekemästä, aliarvostetusta ja alipalkatusta hoivatyöstä tehdään KVTES:in piirissä<sup>138</sup>. Sieltä löytyvät esimerkiksi varhaiskasvatuksen henkilöstö ja sairaanhoitajat. Kunnat soveltavat viittä eri päätyöehtosopimusta eri työntekijäryhmiin. Näin eri alojen palkat tulevat neuvotelluiksi ja määritellyiksi eri prosesseissa eri toimijoiden välillä. Käytäntö on omiaan pitämään eri alojen palkanmäärityksen käytännöt ja niistä seuraavat palkkatasot erillään, erillisinä kysymyksinä ja keskinäisen vertailun ulottumattomissa.

Eri tehtävien ja eri työehtosopimusten palkkatasot vaihtelevat huomattavasti ilman vakuuttavaa perustelua maksetuille palkoille. Palkkojen ja tehtävien vaativuuksien oikeudenmukaisuutta työehtosopimusten sisällä tai välillä ei ole varmistettu millään tapaa. Yksittäinen kunta on kuitenkin yksi työnantaja, joka on lain mukaan velvollinen kohtelemaan työntekijöitään syrjimättömästi.

Palkanmääritys on kuntasektorilla erittäin monimutkaista ja byrokraattistakin monine työehtosopimuksineen, palkkausjärjestelmineen, hinnoitteluliitteineen ja -ryhmineen. Tämä monimutkaisuus on omiaan piilottamaan hyvinkin sukupuolittuneita ja syrjiviä palkanmäärityksen käytäntöjä. Kuten jo mainitsin, kuntasektorilla on käytössä useampi työehtosopimus, joka jo itsessään aiheuttaa eriarvoista kohtelua samalla työnantajalla työskentelevien keskuuteen. Sen lisäksi työehtosopimusten sisällä, sopimuksesta riippuen, on käytössä hinnoitteluliitteet, mikä tarkoittaa neuvoteltuja minimipalkkoja tietyille alalla sektorin sisällä, kuten koko varhaiskasvatuksen alalle. Hinnoitteluliitteen sisällä on puolestaan hinnoitteluryhmät ja hinnoittelutunnukset, jotka tarkentavat palkanmääritystä entisestään. Hinnoittelutunnus sisältää palkan tietyille tehtävänimikkeelle, kuten päiväkodin johtaja tai lastentarhanopettaja. Työehtosopimuksessa mainittu palkka on toki tehtäväkohtaisen palkan minimitaso, mutta käytännössä se on kuitenkin hyvin lähellä toteutuvaa tasoa.

Kuntasektorin työehtosopimuksissa kerrotaan, että palkkaus perustuu tehtävien vaativuuden arviointiin mutta tämä jää käytännössä vaille tukea. Viidessä päätyöehtosopimuksessa on yhteensä noin 300 hinnoittelutunnukseksi tunnistettavaa kohtaa, jotka näyttävät hieman erilaisilta eri työehtosopimuksissa. KVTES:ssä hinnoittelutunnukset esiintyvät puhtaimmillaan, esimerkkinä tästä lastentarhanopettajan hinnoittelutunnus 05PKO02B ja tehtäväkohtainen palkka 2304,88 euroa kuukaudessa.

Aiemmassa tutkimuksessani<sup>139</sup> olen kirjoittanut naisten työn ja naisennemistöisten tehtävien aliarvostuksen juurtumisesta syvälle työehtosopimusjärjestelmään ja siitä

---

<sup>138</sup> Koskinen Sandberg & Törnroos & Kohvakka 2018.

<sup>139</sup> Koskinen Sandberg & Törnroos & Kohvakka 2018.

kuinka palkanmäärityksen monimutkaiset käytännöt piilottavat tätä. Analysoimme tutkimuksessa sekä laadullisilla menetelmillä aineistoa työehtosopimusten palkanmäärityksestä, että kuntaorganisaatioiden palkka-aineistoa määrällisillä menetelmillä.

Tulosten mukaan palkkaus ei ensisijaisesti perustu tehtävän vaativuuteen ja työsuoritukseen, vaan erilaisiin, pitkällä aikavälillä neuvottelutuloksena muotoutuneisiin käytäntöihin, jotka eivät välttämättä ole oikeudenmukaisia. Kun teknisten alan sopimuksen tuottamia palkkoja verrataan varhaiskasvatuksen KVTES:n tuottamiin palkkoihin, ilmenee KVTES:n huomattava negatiivinen palkkavaikutus, kun muuttujat kuten ikä, koulutustaso ja työkokemus on vakioitu. Analyysi on tehty tarkoituksella hieman karkealla tasolla, sillä emme halunneet lähteä selittämään palkkaeroja esimerkiksi tehtävänimikkeillä eli eri tehtävässä työskentelyllä. Siksi tulokset ovat suuntaa antavia. Analyysi kuitenkin antaa viitteitä siitä, että kuntasektorilla maksetaan saman koulutustason ja samanpituisen työkokemuksen omaaville varhaiskasvatuksen työntekijöille selkeästi pienempiä palkkoja kuin näiltä taustaominaisuuksiltaan vastaaville teknisen alan työntekijöille.

## 5.5 Samapalkkaisuutta edistävä tasa-arvopolitiikka ja samapalkkaisuuden politiikka

Samapalkkaisuuden edistäminen ja sukupuolten palkkaerojen kaventaminen on ollut yksi keskeisimmistä tasa-arvopolitiikan osa-alueista jo vuosikymmeniä. Velvollisuus samapalkkaisuuden toteuttamiseen ja sukupuolten palkkaerojen kaventamiseen on kirjattu erinäisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön<sup>140</sup>. Eri kansainvälisiä sopimuksia käsittelevät tässä julkaisussa Niklas Bruun ja Kevät Nousiainen. Kansallista lainsäädäntöä puolestaan avaa Anja Nummijärvi. Koska velvoite samapalkkaisuuden edistämiseen on selkeästi julki lausuttu ja tavoitteella on varsin suuri legitimitetti, voisi ajatella, että tasa-arvopolitiikka olisi ollut tehokasta ja edistystä olisi tapahtunut. Sukupuolten keskimääräinen palkkaero on pysytellyt hyvin pitkään noin 20 prosentin tuntumassa. Viimeisimmät luvut näyttävät 16 prosentin eroa ja antavat pitkästä ajasta aihetta optimismiin.

Syitä palkkaerojen kaventamisen vaikeuteen voi etsiä monesta suunnasta. Voi ajatella, että tasa-arvopolitiikka ja -lainsäädäntö on ollut hieman hampaatonta. Tasa-ar-

---

<sup>140</sup> Tasa-arvolaki 609/1986, ILO yleissopimus Nro 100, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY.

vopolitiikka on keskittynyt hyvin vahvasti organisaatiotasoon, kuten palkkausjärjestelmien kehittämiseen, ja näin jättänyt vähemmälle huomiolle työmarkkinoiden sukupuolittuneet jaot. Myös tasa-arvolaki koskee työpaikkatasoa, ja siten parhaimmillaan edistää samapalkkaisuutta ainoastaan organisaation sisällä.

Koko työmarkkinan tasolla tasa-arvopolitiikan toimet ovat kohdistuneet ennen kaikkea segregaatoin purkuun, jossa on ensisijaisesti pyritty ohjaamaan tyttöjä miesenemmistöisille aloille. Näissä toimissa, niin tärkeitä kuin ne ehkä itsessään ovatkin, ei ole haastettu käsityksiä naisten ja miesten tekemän työn suhteellisesta arvosta, vaan otettu olemassa olevat palkkatasot itsestään selvinä. Suomalainen sopimusjärjestelmä ei ole kovin vahvasti ollut tasa-arvopolitiikan kohteena, olkoonkin, että jonkin verran tutkimusta on tehty kolmikantaisen Samapalkkaisuusohjelman puitteissa<sup>141</sup>.

Eri alojen palkkatasoihin ja keskeisten toimijoiden rooliin palkkaneuvottelijoina ei olla suhtauduttu kovinkaan kriittisesti. Sen sijaan julkista keskustelua on hallinnut ajatus siitä, että palkkaerot selittyvät sillä, että ihmiset tekevät erilaisia koulutus- ja ammatinvalintoja ja työskentelevät eri aloilla. Vastuu sukupuolittuneesta rakenteellisesta ongelmasta siirtyy näin yksilölle ja pois keskeisiltä työmarkkinatoimijoilta. Näkemyksellä on yhtäläisyyksiä valtavirtataloustieteeseen. Sen mukaan palkat muodostuvat markkinoilla, jolloin yksilön tehtäväksi jää tehdä viisaita valintoja oman palkkansa eteen. Kuitenkin, jos asiaa pysähtyy analyyttisesti pohtimaan, on selvää, että suomalaisella sopimusjärjestelmällä ja sen keskeisillä toimijoilla, valtiolta mukaan lukien, on ollut kiistatta suuri vaikutus siihen, minkälaiseksi työmarkkinamme ja siihen kuuluvat eri alojen väliset palkkasuhteet ovat muotoutuneet. Kun puhutaan abstrakteista markkinavoimista, putoaa keskustelusta kokonaan toimijuus. Työmarkkinakentällä on kuitenkin aktiivisia toimijoita ja instituutioita, joilla on paljon valtaa.

## 5.6 Pysyvyys ja muutos: kansalaisyhteiskunta samapalkkaisuuden edistäjänä

Korporatistiselle järjestelmälle saattaa ajoittain ilmestyä haastajia hieman yllättävältä taholta. Alkuvuodesta 2018 tuli julki, että kolme pääkaupunkiseudun kuntaa oli tehnyt niin sanotun herrasmiehsopimuksen siitä, että ne eivät kilpaile työvoimasta palkoilla. Keskiössä oli lastentarhanopettajien ammattiryhmä, mikä tekee tapauksesta samapalkkaisuusnäkökulmasta erittäin kiinnostavan. Lastentarhanopettajista on pääkaupunkiseudulla krooninen pula ja satoja työpaikkoja on vailla pätevää opettajaa. Lastentarhanopettajat ovat julkisen sektorin naisenemmistöinen ammattiryhmä, jonka

---

<sup>141</sup> Esim. Lilja & Savaja 2013.

syntyhistoria on tiettyssä mielessä naisten kotona palkatta tekemässä työssä. Ammattiryhmän matala palkkataso palautuu tähän huolimatta siitä, että tehtävä on korkeakoulutusta edellyttävä. Mielikuvat elävät sitkeinä ja niin tekevät myös syvälle juurtuneet työmarkkinakäytännöt ja ammattien arvostuskysymykset. Ammattiryhmän keskimääräinen palkka on suomalaisittain hyvin vaatimaton: KVTES:iin on kirjattu noin 2 300 euroa lastentarhanopettajan vähimmäispalkaksi. Vaikka kyseessä on vain minimipalkka, kuten Opetusalan Ammattijärjestö (OAJ) korostaa, on palkka jäänyt useimmissa kaupungeissa minimin tasolle.

Uutinen niin sanotusta palkkakartellista puhutteli monia – jopa ekonomisteja, jotka paheksuivat sitä, että markkinoiden toimintaan tällä tapaa puututtiin. Myös esimerkiksi OAJ kiirehti tuomitsemaan pääkaupunkiseudun kuntien toimet, vaikka toki OAJ:n on täytynyt olla tietoinen siitä, että alalla varsin yleisesti pitäydytään työehtosopimuksen minimitason tuntumassa.

Palkkakartellipaljastusta seurasi myös tuhtuneen vanhemman perustama sosiaalisen median ryhmä, johon muutamassa päivässä liittyi tuhansia ihmisiä. Tästä ryhmästä syntyi sittemmin Ei leikkirahaa -kansanliike, joka tavoittelee palkankorotuksia kaikille naisensemistöiselle matalapalkka-aloille, kohdistuen ensimmäiset vaikuttamistoimet kuitenkin juuri varhaiskasvatusalalle. Ei leikkirahaa -kansanliike mobilisoitui nopeasti ja sai paljon medianäkyvyyttä. Kansanliike järjesti keväällä 2018 myös kaksi mielenosoitusta, joissa oli joukko nimekkäitä puhujia. Kansanliike toteutti myös poikkeuksellisen Vaadi palkankorotusta -päivän, jolloin tuhannet varhaiskasvattajat jättivät palkankorotusehdotuksensa samana päivänä. Julkisen painostuksen ja työvoimapulan edessä ainakin pääkaupunkiseudun kunnat ovat taipuneet ensimmäisiin palkankorotuksiin. Tyypillisesti hieman alle 200 euron jääneet korotukset ovat kuitenkin melko pieniä, kun ottaa huomioon ammattiryhmän matalan lähtöpalkkatason.

Ei leikkirahaa -kansanliike näyttäytyy kiinnostavana suhteessa korporatismiin. Vaikka kansanliike on tehnyt palkansaajajärjestöjen kanssa yhteistyötä ja liitot ovat myös sponsoroineet kansanliikettä, on liikkeen synnyssä ollut keskeistä myös tietynlainen tyytymättömyys perinteisiin toimijoihin ja niiden saavutuksiin palkkaneuvotteluissa. Onkin haluttu vaikuttaa palkkoihin suoraan, tietyllä tapaa ohi perinteisten toimijoiden, mihin sisältyy jännitteitä. Esimerkiksi nyt pääkaupunkiseudun kunnissa luvatut palkankorotukset tulevat osin, mutta eivät täysin, liittojen neuvottelemista järjestelyvareristä. Nämä erät olisivat joka tapauksessa olleet jaossa, mutta ne olisi todennäköisesti kohdistettu eri tavalla ilman kansanliikkeen toimintaa. Korotuksista haluaakin kunnian itselleen sekä kansanliike että perinteiset toimijat.

## 5.7 Lopuksi

Olen avannut sukupuolen, vallan ja korporatistisen järjestelmän roolia suhteessa palkkatasa-arvoon, samapalkkaisuuspyrkimykseen ja tasa-arvopolitiikan toteuttamiseen Suomessa. Korporatistisella järjestelmällä ja sen keskeisillä institutionaalisilla toimijoilla on ollut ja on edelleen hyvin suuri vaikutus keskeisiin työmarkkinakysymyksiin sekä tasa-arvopolitiikkaan. Tilanne on kiinnostava: valtaa suhteessa samapalkkaisuutta edistävään tasa-arvopolitiikkaan käyttävät toimijat, jotka ovat virallisesti sitoutuneet yhteisiin tasa-arvotavoitteisiin, mutta käytännössä saattavat aktiivisesti toimia niitä vastaan. Tämä tapahtuu vallan kulisseissa, katseilta piilossa. Korporatistisen järjestelmän ja sen toimijoiden keskeinen merkitys sekä palkanmäärityksessä että tasa-arvopolitiikan kentällä selittää osaltaan tasa-arvopolitiikan vaatimatonta vaikuttavuutta ja esimerkiksi palkkaerojen kapenemisen varsin hidasta tahtia.

Vaikka työnantajajärjestöt puolustautuvat erilaisia heidän tonttiaan uhkaavia toimenpiteitä vastaan erityisellä voimalla, eivät tasa-arvopolitiikan toimet välttämättä ole ihan ongelmattomia myöskään palkansaajajärjestöjen näkökulmasta. Esimerkiksi palkkojen vertaaminen yli työehtosopimusrajojen sohi väistämättä myös palkansaajajärjestöjen ominta aluetta eli palkoista neuvottelua.

Jotta vallitsevia yhteiskunnallisia ymmärryksiä palkoista ja niiden määräytymisen perusteista voidaan ravistella, tulisi haastaa myös esimerkiksi valtavirtataloustieteen tuottamaa ymmärrystä palkoista, jonka mukaan palkat muotoutuvat markkinoilla ja siten heijastelevat tuottavuutta ja inhimillistä pääomaa. Myös viimeaikaiset yhteiskunnalliset tapahtumat osoittavat, että kyse on paljon muustakin kuin markkinavoimista. Lastentarhanopettajien palkkakysymyksessä kulminoituu naisvaltaisten julkisen sektorin ammattien aliarvostus ja alipalkkaus, sukupuolittunut työmarkkinahistoria, työmarkkinajärjestöjen ja sopimusjärjestelmän käytännöt sekä aktiivisten toimijoiden rooli suhteessa palkkoihin. Lastentarhanopettajien palkkakysymys ja sen ympärille noussut aktivismi nostaa esiin myös muutoksen mahdollisuuden. Jäykät työmarkkinakäytännöt eivät ole murtumattomia, vaan niitä voi aktiivisesti pyrkiä muuttamaan tasa-arvoisempaan suuntaan.

## Lähteet

Anttonen, A. (1994): Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot. Teoksessa: Anttonen, A. & Henriksson, L. & Nätkin, R. (toim.): Naisten hyvinvointivaltio. Vastapaino, Tampere, 203–226.

Bergholm, T. (2005): Suomen säädeltyjen työmarkkinasuhteiden synty: Palkkapäätös 19.6.1945. Yhteiskuntapolitiikka, 70(1), 3–14.

Elomäki, A. & Koskinen Sandberg, P. & Kantola, J. & Saari, M. (tulossa): Työmarkkinajärjestöt valtiollisen tasa-arvopolitiikan tyhjiötä täyttämässä? Työmarkkinakeskusjärjestöjen tasa-arvoulostulot vuosina 2010–2017. Sosiologia.

Eskonen, H (2018): Pääkaupunkiseudun kunnilla herrasmiehsopimus, että lastentarhanopettajien palkkoja ei nosteta – "Kutsun tätä palkkakartelliksi". YLE Uutiset 5.3.2018, <https://yle.fi/uutiset/3-10093555>

Euroopan komissio (2006) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa. (uudelleen laadittu toisinto), Euroopan komissio, Strasbourg.

Grimshaw, D. & Rubery, J. (2007): Undervaluing women's work. Working Paper Series No. 53. European Work and Employment Research Centre, University of Manchester, UK.

Grönlund, A. & Halldén, K. & Magnusson, C. (2017): A Scandinavian success story? Women's labour market outcomes in Denmark, Finland, Norway and Sweden. Acta Sociologica, 60(2), 97–119.

Hernes, H. (1987): Welfare state and woman power: Essays in state feminism. Norwegian University Press, Oslo.

International Labour Organisation, ILO (1951): ILO:n yleissopimus nro 100. Geneve: ILO.

Julkunen, R. (1994): Suomalainen sukupuolimalli – 1960-luku käänteenä. Teoksessa: Anttonen, A. & Henriksson, L. & Nätkin, R. (toim.): Naisten hyvinvointivaltio. Vastapaino, Tampere, 179–201.

Koskinen Sandberg, P. (2018): The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 26:1, 36–52.

Koskinen Sandberg, P. (2016a): The Politics of Gender Pay Equity – Policy Mechanisms, Institutionalised Undervaluation and Non-Decision Making. *Publications of the Hanken School of Economics No. 305*, Helsinki.

Koskinen Sandberg, P. (2016b): Non-decision making in the reform of equal pay policy – The case of Finnish gender equality legislation. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35:4, 280–295.

Koskinen Sandberg, P. & Saari, M. (tulossa): Sisters (Can't) Unite! Wages as Macro-Political, and the Gendered Power Orders of Corporatism. *Gender, Work & Organization*. Open Access.

Koskinen Sandberg, P. & Törnroos, M. & Kohvakka, R. (2018): The institutionalised undervaluation of women's work. The case of local government sector collective agreements. *Work, Employment and Society*, 32:4, 707–725.

Lilja, R. & Savaja, E. (2013): Tasa-arvon vahvistaminen palkka- ja sopimuspolitiikassa -hankkeen loppuraportti. Kaupan alaa ja matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva tutkimus- ja kehittämishanke. *Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:31*.

Nummijärvi, A. (2004): Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. *Edita*, Helsinki.

Saari, M. (2016): Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus: Naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa. *Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 25/2016*.

Salmi, M. & Lammi-Taskula, J. (2014): Policy goals and obstacles for father's parental leave in Finland. Teoksessa: Eydal, G.B. & Rostgaard, T. (toim.): *Fatherhood in the Nordic Welfare States*. Policy Press at the University of Bristol, 303–324.

Siaroff, A. (1999): Corporatism in 24 industrial democracies. *European Journal of Political Research*, 36(2), 175–205.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi [verkkójulkaisu]. ISSN=1796-3737.  
Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 31.10.2018]. Saantitapa:  
<http://www.stat.fi/til/ati/tau.html>

Walby, S. (1990): *Theorizing patriarchy*. Basil Blackwell, Oxford.

Woldendorp, J. (1997): Neo-corporatism and macroeconomic performance in eight small West European countries (1970–1990). *Acta Politica*, 32, 49–79.





