



Palkka-avoimuuden lisääminen tasa-arvolaisissa

Työryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:27

Palkka-avoimuuden lisääminen tasa-arvoissa

Työryhmän loppuraportti

Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistellut työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-7189-9

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Palkka-avoimuuden lisääminen tasa-arvolaisissa Työryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:27

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Yhteisötekijä Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistellut työryhmä

Kieli Suomi

Sivumäärä

112

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän ajalle 21.8.2020 – 31.8.2021 valmistelemaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman palkka-avoimuuskirjaukseen perustuvat muutokset tasa-arvolakiin.

Työryhmän raportissa esitetään, että tasa-arvolaisissa lisättäisiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksia palkoista.

Palkkasyrjintäkiellon toimeenpanoa tehostettaisiin säätämällä sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäilevän työntekijän oikeudesta saada syrjinnän arvioimiseksi toisen työntekijän palkkatietoja suoraan työnantajalta. Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa lisättäisiin, ja työntekijöiden mahdollisuuksia saada tietoa työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmista ja palkkausjärjestelmistä vahvistettaisiin.

Palkka-avoimuuden lisäämisen tavoitteena on estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista.

Raporttiin liittyy Suomen Yrittäjiä, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:tä ja Kirkon työmarkkinalaitosta edustavien jäsenten yhteinen eriävä mielipide, Valtion työmarkkinalaitoksen täydentävä mielipide, Suomen Ammattiliittojen keskusliitto SAK:ta edustavan jäsenen ja palkansaajakeskusjärjestöjen yhteisen edustajan eriävä mielipide, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n eriävä mielipide sekä Akavan täydentävä mielipide.

Asiasanat laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, palkkaerot, samapalkkaisuus, syrjimättömyys, tasa-arvo

ISBN PDF 978-952-00-7189-9

Asianumero VN/11746/2020

ISSN PDF 1797-9854

Hankenumero STM079:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7189-9>

Ökad lönetransparens genom ändring av jämställdhetslagen

Arbetsgruppens slutrapport

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:27

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Utarbetad av	Arbetsgruppen för beredning av lagstiftning om lönetransparens		
Språk	Finska	Sidantal	112

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte en arbetsgrupp på trepartsbasis för tiden 21.8.2020 – 31.8.2021 med uppdrag att bereda de ändringar i jämställdhetslagen som bygger på målet om lönetransparens i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

I arbetsgruppens rapport föreslås det att rättigheterna att få information om löner ska stärkas för personal, personalrepresentanter och sådana anställda som misstänker diskriminering.

Det föreslås att verkställandet av förbudet mot lönediskriminering ska effektiviseras genom att föreskriva att en anställd som misstänker lönediskriminering på grund av kön ska ha rätt att för bedömning av eventuell diskriminering få löneuppgifter om en annan arbetstagare direkt av arbetsgivaren. Personalrepresentanternas rättigheter att få information under lönekartläggningen och anställdas möjligheter att få information om arbetsplatsernas jämställdhetsplaner och lönesystem ska stärkas.

Genom att öka lönetransparensen förhindrar man lönediskriminering på grund av kön och främjar förverkligandet av lika lön.

Till rapporten hör en avvikande mening från de medlemmar som företräder Företagarna i Finland, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT och Kyrkans arbetsmarknadsverk, Statens arbetsmarknadsverks kompletterande mening, en avvikande mening från de medlemmar som företräder Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC och löntagarnas centralorganisationer, en avvikande mening från Tjänstemannacentralorganisationen STTK samt en kompletterande mening från Akava.

Nyckelord lag om jämställdhet mellan kvinnor och män, löneskillnader, likalönsprincipen, jämställdhet, icke-diskriminering

ISBN PDF 978-952-00-7189-9

Ärendenummer VN/11746/2020

ISSN PDF 1797-9854

Projektnummer STM079:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7189-9>

Increasing pay transparency in the Act on Equality between Women and Men Final report of the working group

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:67

Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Group author	Working group preparing pay transparency legislation.		
Language	Finnish	Pages	112

Abstract

The Ministry of Social Affairs and Health appointed a tripartite working group for a period from 21 August 2020 to 31 August 2021 to prepare amendments to the Act on Equality between Women and Men based on entries regarding pay transparency in the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government.

The working group's report proposes that the Act on Equality between Women and Men should provide personnel, staff representatives and employees suspecting discrimination better access to information regarding pay.

To enhance the implementation of the prohibition of pay discrimination, provisions would be enacted on the right of an employee suspecting gender-based pay discrimination to obtain information regarding another employee's pay directly from the employer to establish potential discrimination. The employee representatives' right of access to information in order to prepare a pay survey would be increased, and the employees would be provided better access to information about gender equality plans and pay systems in the workplaces.

The objective of increasing pay transparency is to prevent gender-based pay discrimination and to promote equal pay.

The report includes a joint dissenting opinion of the representatives of the Federation of Finnish Enterprises, Local Government and County Employers KT, and the Commission for Church Employers; a supplementary opinion of the Office for the Government as Employer; a dissenting opinion of the representative of the Central Organisation of Finnish Trade Unions SAK and of the joint representative of the labour organisations representing employees; a dissenting opinion of the Finnish Confederation of Professionals (STTK), and a supplementary opinion of Akava - Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff in Finland.

Keywords Act on Equality between Women and Men, pay gap, equal pay, non-discrimination, gender equality

ISBN PDF	978-952-00-7189-9	ISSN PDF	1797-9854
Reference number	VN/11746/2020	Project number	STM079:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7189-9>

Sisältö

Sosiaali- ja terveysministeriölle	8
Esityksen pääasiallinen sisältö	10
Propositionens huvudsakliga innehåll	11
Perustelut	12
1 Asian tausta ja valmistelu	12
1.1 Tausta.....	12
1.2 Valmistelu.....	12
2 Nykytila ja sen arviointi	14
2.1 Syrjintä työelämässä.....	14
2.2 Nykytilan arviointi.....	16
2.3 Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin oikeus ja kansallinen lainsäädäntö	23
2.3.1 Samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen ja palkka-avoimuus.....	24
2.3.2 Tietosuoja ja palkka-avoimuus.....	32
3 Tavoitteet	36
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	37
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	37
4.1.1 Henkilöstön palkkatietämys ja tiedonsaantioikeus tasa-arvosuunnitelmasta.....	37
4.1.2 Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudet palkkakartoituksessa.....	37
4.1.3 Palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeudet.....	38
4.1.4 Tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara.....	38
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	41
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.....	41
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	47
4.2.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon.....	48
4.2.4 Vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen.....	50
4.2.5 Vaikutukset työllisyyteen.....	53

5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	54
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	54
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	55
6	Lausuntopalaute	60
7	Säännökohtaiset perustelut	61
8	Voimaantulo	71
9	Toimeenpano ja seuranta	71
10	Suhde muihin esityksiin	71
10.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	71
10.2	Suhde talousarvioesitykseen	71
11	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	72
Lakiehdotus:	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta	79
Rinnakkaisteksti:	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta	82
Lagförslag:	Lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män	87
Parallelltext	Lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män	90
Liitteet: Eriävät ja täydentävät mielipiteet		95

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.8.2020 kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman edellyttämät palkka-avoimuutta koskevat muutokset tasa-arvolainsäädäntöön. Hallitusohjelman mukaan ”Perusteettomien palkkaerojen ja palkkasyrjinnän poistamista edistetään lisäämällä palkka-avoimuutta lainsäädännön keinoin. Perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin puututaan nykyistä tiukemmin. Lisätään tasa-arvolakiin henkilöstön, henkilöstöedustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksia ja tosiasiallisia mahdollisuuksia lisätä palkkatietoutta ja puutua tehokkaammin palkkasyrjintään”. Työryhmä asetettiin 31.3.2021 asti, ja sen toimikautta jatkettiin 31.8.2021 asti työn loppuun saattamiseksi sekä esityksen laatimiseksi hallituksen esityksen muotoon.

Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistelleen työryhmän käytössä olivat aiemman, 8.1. – 15.3.2019 toimineen, kolmikantaisen palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti (STM:n raportteja ja muistioita 2019:32) ja sen liitteenä oleva pohjoismainen vertailu sekä selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran Selvitys palkka-avoimuudesta (STM:n raportteja ja muistioita 41/2018). Tasa-arvovaltuutettu antoi ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle vuonna 2018 (KK 22/2018 vp), ja lisäksi työryhmän käyttöön valmistui Tilastokeskuksen Työpaikan tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 –tutkimus (STM:n raportteja ja muistioita 2020:33).

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin johtaja Tanja Auvinen sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäseniksi projektipäällikkö Outi Viitamaa-Tervonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Jassi Saurio 30.9.2020 asti ja 1.10.2020 lähtien erityisasiantuntija Petteri Jartti molemmat oikeusministeriöstä, johtava asiantuntija Seija Jalkanen työ- ja elinkeinoministeriöstä, emeritusprofessori Niklas Bruun, neuvotteleva virkamies Jouko Hämäläinen Valtion työmarkkinalaitoksesta, työmarkkinalakimies Maarit Lehtinen 13.1.2021 asti ja 19.1.2021 lähtien johtava työmarkkina-asiamies Heikki Saaristo molemmat Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:stä, lakimies Timo von Boehm Kirkon työmarkkinalaitoksesta, asiantuntija Katja Leppänen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta 1.12.2020 asti, asiantuntija Atte Rytönen-Sandberg Suomen Yrittäjät ry:stä, lakimies Anu-Tuija Lehto ja työympäristö- ja tasa-arvoasioiden asiantuntija Anne Mironen (palkansaajakeskusjärjestöjen yhteinen edustaja) molemmat Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, juristi Anja Lahermaa ja ekonomisti Seppo Nevalainen (palkansaajakeskusjärjestöjen yhteinen edustaja) molemmat Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä sekä tasa-arvo- ja

työympäristöpäällikkö Lotta Savinko Akava ry:stä. Pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin ma. työtuomioistuinneuvos Outi Anttila työtuomioistuimesta, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara tasa-arvovaltuutetun toimistosta ja ylitarkastaja Mia Murtomäki tietosuojavaltuutetun toimistosta. Sihteereinä toimivat hallitussihteeri Terhi Tulkki sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä 30.10.2020 asti hallitussihteeri Outi Kumpuvaara ja 19.1.2021 lähtien lakimies Jutta Kaskimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kokoontui 17 kertaa. Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle. Raporttiin liittyy Suomen Yrittäjät ry:tä, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:tä ja Kirkon työmarkkinalaitosta edustavien jäsenten yhteinen eriävä mielipide, Valtion työmarkkinalaitoksen täydentävä mielipide, Suomen Ammattiliittojen keskusliitto SAK ry:tä edustavan jäsenen ja palkansaajakeskusjärjestöjen yhteisen edustajan eriävä mielipide, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:n eriävä mielipide sekä Akava ry:n täydentävä mielipide.

Helsingissä 15. päivänä marraskuuta 2021

Tanja Auvinen

Outi Viitamaa-Tervonen	Petteri Jartti
Seija Jalkanen	Niklas Bruun
Jouko Hämäläinen	Heikki Saaristo
Atte Rytkönen-Sandberg	Timo von Boehm
Anu-Tuija Lehto	Anne Mironen
Anja Lahermaa	Seppo Nevalainen
Lotta Savinko	Outi Anttila
Jukka Maarianvaara	Mia Murtomäki
Terhi Tulkki	Jutta Kaskimäki

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (tasa-arvolaki). Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman työelämän tasa-arvon parantamista koskevan tavoitteen palkka-avoimuuskirjaukseen.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on palkka-avoimuutta tasa-arvoissa lisäämällä estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista. Esityksellä vahvistettaisiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksia.

Työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle muun muassa noudattamansa palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen. Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten olisi oltava vapaasti työntekijöiden saatavilla.

Henkilöstön edustajilla olisi oikeus saada palkkakartoitusta laadittaessa yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi.

Palkkasyrjintäkiellon toimeenpanoa tehostettaisiin siten, että sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada mahdollisen syrjinnän arviointia varten toisen työntekijän palkkatietoja suoraan työnantajalta. Työntekijällä olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023.

UTKAST till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen) ändras. Propositionen hänför sig till den skrivning om lönetransparens i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering som gäller målet att förbättra jämställdheten i arbetslivet.

Propositionens huvudsakliga syfte är att genom ökad lönetransparens i jämställdhetslagen förhindra lönediskriminering på grund av kön och främja förverkligandet av lika lön. Genom propositionen stärks rätten att få information för personal, personalrepresentanter och sådana anställda som misstänker diskriminering.

Arbetsgivaren ska med ett års mellanrum för personalen klargöra bland annat det lönesystem som arbetsgivaren följer och hur det tillämpas. Jämställdhetsplaner och lönekartläggningar på arbetsplatserna ska vara fritt tillgängliga för arbetstagarna.

Personalrepresentanterna ska ha rätt att under lönekartläggningen få löneuppgifter för enskilda arbetstagare för att säkerställa att lönejämförelsen är täckande eller för att utreda orsakerna till löneskillnader.

Verkställandet av förbudet mot lönediskriminering effektiviseras så att en arbetstagare som misstänker lönediskriminering på grund av kön ska ha rätt att för bedömning av eventuell diskriminering få löneuppgifter för en annan arbetstagare direkt av arbetsgivaren. Arbetstagaren har tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft våren 2023.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan. Hallitusohjelman strategisia kokonaisuuksia koskevan 3.5 kohdan (Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi) 2 Tavoitteen (Suomi tasa-arvon kärkimaaksi) johdannon mukaan: "Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomi tasa-arvon kärkimaaksi. Hallitus aikoo kunnianhimoisesti parantaa tasa-arvoa yhteiskunnan eri osa-alueilla. Erityinen huomio on työelämän ja perheiden tasa-arvon parantamisessa". Yksi hallituksen esittämästä viidestä keinosta mainitun tavoitteen saavuttamiseksi on palkka-avoimuus, jota koskeva hallitusohjelman kirjaus (s. 134) kuuluu seuraavasti: "Perusteettomien palkkaerojen ja palkkasyrjinnän poistamista edistetään lisäämällä palkka-avoimuutta lainsäädännön keinoin. Perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin puututaan nykyistä tiukemmin. Lisätään tasa-arvolakiin henkilöstön, henkilöstöedustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksia ja tosiasiallisia mahdollisuuksia lisätä palkkatietoutta ja puuttua tehokkaammin palkkasyrjintään".

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31, on saatavilla osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed.

1.2 Valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.8.2020 kolmikantaisen työryhmän toimikaudeksi 21.8.2020 – 31.3.2021 valmistelemaan Sanna Marinin hallitusohjelman edellyttämät palkka-avoimuutta koskevat muutokset tasa-arvolainsäädäntöön. Työryhmässä olivat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtion työmarkkinalaitos, Kirkon työmarkkinalaitos, Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT, Elinkeinoelämän keskusliitto EK (1.12.2020 asti), Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tietosuojavaltuutetun toimisto sekä itsenäiset jäsenet ja asiantuntijat.

Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.8.2021 asti työn loppuun saattamiseksi ja työryhmän esityksen laatimiseksi hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä kokoontui yhteensä 17 kertaa ja julkaisi työstään loppuraportin. Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistelleen kolmikantaisen työryhmän asettamispäätökset sekä työryhmän loppuraportti ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM079:00/2020>.

Vuonna 2020 perustettu työryhmä jatkoi 8.1.–15.3.2019 toimineen kolmikantaisen palkka-avoimuustyöryhmän valmistelutyötä. Aiemman työryhmän tehtävänä oli sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta: 1) tarkastella palkkauksen avoimuuteen liittyviä muutostarpeita, 2) arvioida lainsäädännöllisiä keinoja palkka-avoimuuden vahvistamiseksi ja kirjata niitä koskevat perustelut sekä 3) valmistella lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä koskevat johdopäätökset ja linjaukset hyödynnettäväksi jatkotyössä. Hallituksen eron vuoksi 3) kohta jäi käsittelemättä. Työssä hyödynnettiin selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran laatimaa Selvitystä palkka-avoimuudesta sekä professori, emerita Kevät Nousiainen laatimaa Palkka-avoimuuslainsäädäntöä koskevaa pohjoismaista vertailua, joka liitettiin työryhmän loppuraporttiin. Vuoden 2019 palkka-avoimuustyöryhmän asettamispäätös ja loppuraportti, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:32, ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM005:00/2019>. Selvitys palkka-avoimuudesta, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, on saatavilla osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161103>.

Vuonna 2020 asetetun työryhmän käytössä olivat aiemman työryhmän loppuraportti ja sen työssä käytetyt selvitykset. Vuoden 2020 työryhmän käyttöön valmistui lisäksi 3.11.2020 sosiaali- ja terveysministeriön Tilastokeskukselta tilaaman työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten yleisyyttä, kattavuutta ja laatua koskevan tutkimuksen loppuraportti. Työpaikan tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33, on saatavilla osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162520>.

(Lausuntokierros.....).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Syrjintä työelämässä

Naisiin kohdistuva syrjintä on vähentynyt sekä nais- että miespalkansaajien mielestä viimeisten 15 vuoden aikana. Tätä tukee tutkimustulos, jonka mukaan palkansaajat ovat aiempaa tyytyväisempiä tasa-arvon toteutumiseen työpaikallaan, ja entistä useampi palkansaaja kertoo esimiehen kohtelevan naisia ja miehiä tasa-arvoisesti¹. Parin vuosikymmenen aikana työsyryntähavainnot ovat lievästi vähentyneet, mutta sen sijaan omakohtaiset syrjintäkokemukset ovat lisääntyneet². Työelämässä esiintyy kuitenkin edelleen syrjintää. Yleisimmät syrjintäkokemukset ja -havainnot liittyvät Tilastokeskuksen Työolotutkimuksen mukaan työpaikan suosikkijärjestelmiin, palvelussuhteiden määrään³ ja osa-aikaisuuteen, terveydentilaan, työntekijän ikään (nuori ja vanha ikä) ja sukupuoleen⁴. Naiset ovat havainneet ja kokeneet yleisimpiä syrjinnän muotoja useammin kuin miehet. Koetut syrjintätilanteet liittyvät yleisimmin tiedon saantiin ja työtovereiden ja esimiesten asenteisiin. Myös syrjintä arvostuksen saannissa, palkkauksessa ja työvuorojen jakamisessa tulevat esiin⁵. Moniperusteisen syrjinnän kokemukset ovat selvästi yleisempiä naisilla kuin miehillä⁶.

1 Sutela, Hanna; Pärnänen, Anna; Keyriläinen, Marianne: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977:2018, Tilastokeskus, 2019. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytym_1977-2018_2019_21473_net.pdf

2 Sutela, Hanna, ym. Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977:2018, Tilastokeskus, 2019 ja Työolobarometri 2020, TEM julkaisuja 2021:36. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163200/TEM_2021_36.pdf?sequence=1&isAllowed=y

3 Syrjintähavainnot määräaikaisuuden vuoksi olivat Työolobarometrin kysytyistä syrjintäperusteista kaikkein yleisimpiä. Myös syrjintä terveydentilan perusteella tulee esiin. Työolobarometri, 2020. TEM julkaisuja 2021:36.

4 Sutela, Hanna; Pärnänen, Anna; Keyriläinen, Marianne: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2018, Tilastokeskus, 2019. Työelämän tutkimuskeskuksen ja Tampereen yliopiston tutkimuksen mukaan koetuissa syrjintätilanteissa korostuvat tyypillisimpinä syrjintäperusteina suosikkijärjestelmät, työsuhteen tyyppi, naissukupuoli ja ikä. Pietiläinen, Marjut; Viitasalo, Niina; Lipiäinen, Liudmila; Ojala, Satu; Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri; Jokinen, Esa; Korvajärvi, Päivi; Nätti, Jouko (2018). Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura: Loppuraportti:Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015-2017. Tampereen yliopisto; Työelämän tutkimuskeskus. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/102975>

5 Sutela, Hanna ym., Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2018.

6 Pietiläinen, Marjut; Viitasalo, Niina; Lipiäinen, Liudmila; Ojala, Satu; Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri; Jokinen, Esa; Korvajärvi, Päivi; Nätti, Jouko (2018). Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura: Loppuraportti:Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015-2017. Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus.

Oikeus- ja valvontaviranomaisten toimintatiedot kuvaavat vain osin syrjinnän yleisyyttä, koska vain osa syrjintäepäilyistä tulee viranomaisen tietoon. Tapausmäärät ovat melko pieniä, mutta ratkaisujen sisällöt ovat merkittäviä⁷. Tasa-arvovaltuutetulle vuonna 2020 tulleista kirjallisista yhteydenotoista 44 % koski syrjintää, ja näistä 50 % työelämää. Puheluista noin puolet liittyi syrjintään, ja näistä noin 90 % koski työelämää.⁸ Eurooppalaisen työolotutkimuksen mukaan erityisesti alle 30-vuotiaat kokevat Suomessa työsyryntää keskimäärin enemmän kuin muissa maissa. Naiset kokevat sukupuolisyryntää eurooppalaisia vertaisryhmiä enemmän.⁹

Työsyryntän seurausten tutkimus on Suomessa ollut melko vähäistä. Syryntällä on kuitenkin todettu olevan kielteisiä seurauksia työhyvinvoinnin ja työn tuottavuuden näkökulmasta. Syryntällä voi olla vakavia muun muassa terveyteen, toimeentuloon, yksityiselämään ja työn tekemiseen sekä siitä suoriutumiseen liittyviä ongelmia syryntän kohteeksi joutuneelle.¹⁰ Ikäsyryntän ja naiseen kohdistuvan syryntän on havaittu olevan yhteydessä esimerkiksi pitkiin sairauslomiin, ja sillä on todettu olevan seurauksia syryntää kokeneen myöhemmälle työuralle¹¹. Koettu työsyryntä heijastuu työuriin; erityisesti naisilla perheellisyteen ja työsuhteen tyyppiin kohdistuvaa syryntää kokevilla näyttäisi olevan epäedullisempi työura syryntää kokemattomiin verrattuna¹². Syryntäkokemukset ovat pääasiassa jatkuvia¹³.

Työsyryntäilmiön ja kielteisiltä seurauksilta suojaavien tekijöiden tunnistettavuuden ja näkyvyyden lisääminen mahdollistaa käytännössä työsyryntään puuttumisen ja sen vähentämisen. Tutkimus suosittaa muun muassa työelämän sääntelyä ja poliittista ohjausta, joiden avulla luotaisiin välineitä syryntään rakenteisiin ja käytäntöihin puuttumiseksi¹⁴. Kun on kyse perus- ja ihmisoikeuksista, pelkästään pehmeät ohjauskeinot eivät ole riittäviä.

7 Syrjintä Suomessa 2017-2019. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:20. Tietoraportti. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162517/OM_2020_20.pdf

8 Tasa-arvovaltuutetun toimintakertomus 2020. Tasa-arvovaltuutetun julkaisuja 2021:1, s. 46. <https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+%28PDF%29.pdf/4ac28677-be58-59ac-29f3-1e5e0dcac60d/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+%28PDF%29.pdf?t=1625570770583>

9 Eurofound 2012. Health and well-being at work. European Working Conditions Survey, EWCS 1995-2015 ja Pietiläinen ym., 2018, Työssä koettu syryntä ja myöhempi työura.

10 Pietiläinen, Marjut; Viitasalo, Niina; Lipiäinen, Liudmila; Ojala, Satu; Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri; Jokinen, Esa; Korvajärvi, Päivi; Nätti, Jouko (2018). Työssä koettu syryntä ja myöhempi työura: Loppuraportti. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015-2017. Tampere: Tampereen yliopisto. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/102975>

11 Pietiläinen ym., 2018 ja Viitasalo, Niina & Nätti, Jouko. Perceived age discrimination at work and subsequent longterm sickness absence among Finnish employees, 2015. Journal of Occupational and Environmental Medicine, 57:7, 801-805.

12 Pietiläinen ym., 2018 Työssä koettu syryntä ja myöhempi työura.

13 Työolotutkimukseen vastanneille tehtyyn web-kyselyyn vastanneista 85 prosenttia piti kokeensa syryntää jatkuvana tai toistuvana ja 16 prosenttia kertaluonteisena.

14 Pietiläinen ym., 2018. Työssä koettu syryntä ja myöhempi työura.

2.2 Nykytilan arviointi

Palkka-avoimuus on viime vuosina noussut sekä kansainvälisesti että kansallisesti keskeiseksi keinoksi parantaa sukupuolten palkkatasa-arvoa. Tarpeeseen vauhdittaa sukupuolten palkkatasa-arvon etenemistä Suomessa ovat kiinnittäneet huomiota useat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten valvontaelimet. Euroopan unionissa (EU) palkka-avoimuutta on pyritty edistämään muun muassa vuonna 2014 julkaistun Euroopan komission palkka-avoimuussuosituksen¹⁵ toimenpitein, ja 4.3.2021 annettiin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (COM (2021) 93 final, palkka-avoimuusdirektiivi). EU-maissa sukupuolten keskimääräinen palkkaero on keskimäärin 14,1 % ja Suomessa 16,6% (Eurostat 2019). Suomessa kokoaikatyötä tekevien naisten ja miesten välinen keskimääräinen palkkaero on samapalkkaisuusohjelmien aikana vuosina 2006–2019 kaventunut noin 20 prosentista 16 prosenttiin (Tilastokeskus, ansiotasoindeksi 2019). Viimeisimmän samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 kokonaisarvioinnissa todetaan, että palkkaeron kuomisessa tarvitaan perinteisten keinojen rinnalla myös uusia keinoja, joiden tarve korostuu arvioitaessa Suomen kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia velvoitteita¹⁶.

Palkka-avoimusedirektiiviehdotuksen 7 johdantokappaleessa viitataan komission vuonna 2020 tekemään arviointiin, jonka mukaan samapalkkaisuuden toteuttamista hankaloittavat palkkausjärjestelmien huono läpinäkyvyys, samanarvoisen työn käsitettä koskeva oikeusvarmuuden puute ja palkkasyrjinnän uhrien kohtaamat menettelylliset esteet. Työntekijöillä ei ole riittävästi tietoa, jotta he voisivat nostaa samapalkkaisuutta koskevan kanteen menestyksellisesti, eikä etenkään tietoa samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkatasosta. Arvioinnin mukaan läpinäkyvyyden lisääminen voi auttaa paljastamaan organisaation palkkausjärjestelmään sisältyvää sukupuolten eriarvoista kohtelua ja syrjintää. Sen ansioista työntekijät, työnantajat ja työmarkkinaosapuolet voisivat myös ryhtyä asianmukaisiin toimiin samapalkkaisuuden toteuttamiseksi.¹⁷

15 Komission suositus, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2014, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla (2014/124/EU).

16 Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2016–2019. Leo Suoma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 56/2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161221/R_56_18_STM_Samapalkkaisuus_kokonaisarviointi-WEB.pdf

17 European Commission, 5.3.2020 SWD(2020) 50 final. Commission staff working document of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'.

Tilastokeskus selvitti sosiaali – ja terveysministeriölle (8.9.2021) sukupuolten ansioiden eroa samoissa tai mahdollisimman samankaltaisissa tehtävissä. Laskentaan käytettiin vuoden 2019 palkkarakennetilasto¹⁸. Tehtävien samanlaisuutta ja samankaltaisuutta määritettiin iän, ammatin, työsuhteen luonteen, koulutusasteen, ammatin, toimialan ja maakunnan sekä sektorin (yksityinen ja julkinen) mukaan. Tarkastelu koski kokoaikatyötä tekeviä palkansaajia. Selvityksen mukaan sukupuolten keskiansioiden ero koko työmarkkinoilla oli samassa ammatissa 5,8% (kokonaisansiot, ei sisällä lomarahoja eikä tulospalkkioita) ja 5,2% (säännöllisen työajan ansiot sisältäen vuorotyölisät). Sukupuolten ansioiden keskimääräinen ero samassa yrityksessä samassa ammatissa työskentelevillä oli kokonaisansioissa 4,4% ja säännöllisen työajan ansioissa 3,9% koko työmarkkinoilla. Tarkasteltaessa samassa toimipaikassa samassa ammatissa työskenteleviä, sukupuolten keskimääräinen kokonaisansioiden ero oli 4,1% ja säännöllisen työajan ansioiden ero 3,7%. Tarkasteltaessa samankaltaisia tehtäviä sukupuolten keskiansioiden erot verrattuna samassa ammatissa työskenteleviin olivat melko pieniä.

Sukupuolten ansioiden keskimääräinen ero samoissa ja samankaltaisissa tehtävissä oli yksityisellä sektorilla suurempi kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla sukupuolten ero kokonaisansioissa samassa ammatissa oli keskimäärin 7,4% ja säännöllisen työajan ansioissa 6,8%. Samassa yrityksessä samassa ammatissa työskentelevien sukupuolten keskiansioiden ero oli kokonaisansioissa hieman vajaa 6% ja säännöllisen työajan ansioissa 5,4%. Työskenneltäessä samassa toimipaikassa samassa ammatissa sukupuolten keskiansioiden ero kokonaisansioissa oli 5,6% ja säännöllisen työajan ansioissa noin 5%. Julkisella sektorilla puolestaan sukupuolten keskiansioiden ero samassa ammatissa oli kokonaisansioissa 2,0% ja säännöllisen työajan ansioissa 1,5%. Kun tarkastellaan samaa yritystä ja samaa ammattia, sukupuolten kokonaisansioiden keskimääräinen ero oli 1,5% ja säännöllisen työajan ansioissa 1,0%. Samalla toimipaikalla työskentelevillä vastaava kokonaisansioiden ero oli keskimäärin 1,3% ja säännöllisen työajan ansioiden ero vajaa 1%.

Palkka-avoimuutta lisäämällä pyritään edistämään palkkatasa-arvoa ja estämään sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää sekä parantamaan oikeussuojan tehokkuutta palkkasyrjintää epäiltäessä erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla. Julkisella sektorilla tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat nimikirjalain 7 §:n 1 mukaan julkisia.

¹⁸ Tarkastelussa käytettiin ammattiluokituksen tarkinta ammattiluokitusta, joka Tilastokeskuksessa on käytettävissä yksittäiselle palkansaajalle. Kunta-alalla ja valtiosektorilla on omat luokituksensa ja yksityisellä sektorilla on useita erilaisia luokituksia toimialakohtaisesti. Tilastokeskus, Palkkarakennetilasto 2019.

Tasa-arvolaisissa palkka-avoimuuden lisäämistä koskevat muutostarpeet liittyvät erityisesti henkilöstön tiedonsaantioikeuksiin, henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksiin palkkakartoitusta tehtäessä ja palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksiin palkkoista yksityisen sektorin työpaikoilla. Palkka-avoimuuden lisäämistä koskevien muutosten toteuttamisessa on otettava huomioon tietosuojalainsäädännön vaatimukset.

Henkilöstön palkkatietämys ja tiedonsaanti tasa-arvosuunnitelmasta

Tasa-arvolain 6 §:n mukaan jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat muun muassa edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa, sekä toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Palkkatietämys on Suomessa keskimäärin melko matalalla tasolla. Organisaatiokohtaisesti tunnetaan parhaiten yleensä tulospalkkauksen perusteet ja huonoimmin peruspalkkauksen eli tehtäväkohtaiseen palkkaan liittyvät asiat. Erityisesti palkkauksen kannustavuuteen liittyvien asioiden tuntemuksessa on parantamisen varaa. Työntekijät eivät myöskään koe saavansa työnantajilta aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tietoa palkkausjärjestelmistä.¹⁹

Palkkausjärjestelmien avoimuus on EU-oikeuden lähtökohta. Tasa-arvolain mukaista palkkakartoitusta laadittaessa käydään läpi työpaikalla käytössä olevat palkkausjärjestelmät ja se, ketkä ovat niiden piirissä. Palkkausjärjestelmien osalta selvitetään, kohtelevatko ne naisia ja miehiä tasa-arvoisesti ja saman vaatavuustason töitä yhdenvertaisella tavalla.

Tasa-arvolain 6 a §:ssä säädetään toimenpiteistä tasa-arvon edistämiseksi työelämässä. Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on laadittava vähintään joka toinen vuosi erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 -kyselytutkimuksessa Tilastokeskus selvitti työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten yleisyyttä, kattavuutta ja laatua yksityisellä ja julkisella sektorilla. Viitekehyksenä olivat tasa-arvolain tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevat säännökset. Tutkimuksen mukaan melkein kaikki organisaatiot tiedottivat tasa-arvosuunnitelmasta henkilöstölle.

¹⁹ Moisio, Elina-Hakonen, Anu-Kohvakka, Roosa-Maaniemi, Johanna-Tenhiälä, Aino-Vartiainen, Matti: Palkkatietämys Suomessa, Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede ja Teknologia 16/2012. Helsinki 2012.

Johdonmukaisesti henkilöstöään informoivat valtiosektorin organisaatiot, jotka ovat keskittäneet tiedottamisen organisaation intraan ja sisäisiin uutisiin. Yksityisellä sektorilla tiedotuskäytänteissä oli enemmän hajontaa, ja käytännöt vaihtelivat henkilökohtaisesta sähköpostista intrassa julkaistuun uutiseen, jossa ei välttämättä ole linkkiä suunnitelmaan tai tietoa sen sijainnista. Tutkimuksen mukaan tiedottamisessa vaikuttaa kuitenkin olevan sektorista riippumatta parannettavaa, sillä sekä työnantajien että työntekijöiden edustajat arvioivat, että suuri osa henkilöstöstä ei tunne organisaation tasa-arvosuunnitelman sisältöä kovin hyvin (s. 90). Työnantajien edustajista hieman alle puolet arvioi työntekijöiden tietävän tasa-arvosuunnitelman olemassaolosta mutta eivät sen sisällöstä. Tietämys arvioitiin parhaaksi valtiosektorin ja heikoimmaksi kuntasektorin organisaatioissa (s. 67).²⁰

Tilastokeskus tekee työolotutkimuksen viiden vuoden välein. Tutkimuksessa on vuodesta 2003 lähtien kysytty palkkojen avoimuudesta väittämällä ”Työpaikallamme palkat ja henkilökohtaiset lisät ovat yleisesti tiedossa”. Vuoden 2018 työolotutkimuksen mukaan 16 prosenttia oli täysin samaa mieltä siitä, että työpaikan palkat ja henkilökohtaiset lisät olivat yleisesti tiedossa. Sukupuolten välillä ei ollut asiassa eroa. Yleinen trendi palkka-avoimuudessa on ollut selvästi alaspäin vuodesta 2003 lähtien, sillä vuonna 2003 palkansaajista yli viidesosa (23 %) oli sitä mieltä, että palkat ja lisät olivat avoimesti tiedossa. Työnantajasektoreista kunta (21 %) erottui työnantajana, jossa palkat ja lisät olivat yleisimmin tiedossa verrattuna valtioon (16 %) tai yksityiseen (14 %) sektoriin. Kaikilla sektoreilla osuudet olivat vähentyneet, mutta erityisesti valtiolla ja kunnalla, yli 10 prosenttiyksikköä vuodesta 2003.²¹

Tasa-arvobarometri mittaa sukupuolten tasa-arvoon liittyviä asenteita, mielipiteitä ja kokemuksia sekä niiden kehittymistä Suomessa. Vuoden 2017 tasa-arvobarometrissa kysyttiin ensimmäistä kertaa työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta. Barometrin mukaan palkansaajien tietämys tasa-arvosuunnitelman olemassaolosta ja sisällöstä oli keskimäärin heikolla tasolla. Noin 40 prosenttia päätoimisista palkansaajista ei osannut sanoa, onko työpaikalla laadittu suunnitelma vai ei. Hieman yli neljännes ilmoitti, että työpaikalla on laadittu tasa-arvosuunnitelma ja noin kolmannes vastasi, ettei suunnitelmaa ole. Tasa-arvosuunnitelman sisällön ilmoitti tuntevansa noin 60 prosenttia naisista ja 40 prosenttia miehistä.²²

Nykyisen tasa-arvolain 6 a §:n 4 momentin mukaan tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Tehtyjen selvitysten perusteella vaikuttaisi perustellulta vahvistaa tasa-arvolaisissa henkilöstön tiedonsaantia työpaikan

20 Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33, s. 90, 67 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162520>

21 Sutela Hanna ym: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977:2018, Tilastokeskus 2019, s. 285 https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytyym_1977-2018_2019_21473_net.pdf

22 Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 8/2018, s.79, 81 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160920>

tasa-arvosuunnitelmista ja niiden sisällöistä. Lisäksi olisi tarpeen vahvistaa henkilöstön palkkatietämystä kaiken kokoisissa yrityksissä lisäämällä yleistä tietämystä palkkauksesta ja sen perusteista.

Henkilöstön edustajien oikeudet palkkatietoihin

Tasa-arvolaisissa palkkatasa-arvoa edistetään ja palkkasyrjintää estetään palkkakartoituksella. Tasa-arvolain 6 a §:n 3 momentti edellyttää, että tasa-arvosuunnitelma sisältää selvityksen työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittelyn naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskevan palkkakartoituksen naisten ja miesten tehtävien luokitukselta, palkoista ja palkkaeroista.

Tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentin mukaan tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvalluutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa. Edelleen säädetään, että henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

Tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentin mukaan palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Palkkakartoituksessa työnantajat, luottamusmiehet ja henkilöstön edustajat tarkastelevat koko henkilöstön palkkoja vertaamalla työntekijäryhmien keskipalkkoja toisiinsa.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 -tutkimuksessa todettiin, että tasa-arvolain työpaikkojen tasa-arvosuunnittelulle ja palkkakartoituksille asetetuissa tavoitteissa on jonkin verran päästy eteenpäin. Suurimmat esiin tulleet ongelmat liittyivät erityisesti palkkakartoituksiin ja koskivat niiden yleisyyttä, sisältöä ja laatua. Puutteita ilmeni erityisesti henkilöstön kanssa tehtävässä yhteistyössä, palkkavertailuissa ja palkkatietojen käsittelyssä. Palkkavertailuissa käytettävien työntekijäryhmien koot olivat varsin suuria. Reilusti yli puolessa organisaatioista sukupuolten palkkaeroja ei ollut havaittu lainkaan, ja noin joka kymmenes organisaatioista ei osannut sanoa, oliko palkoissa havaittu eroja sukupuolten välillä. Tämä voisi viitata palkkavertailujen haasteisiin. Harvinaista oli myös vertailla sukupuolten palkkoja yli työehtosopimusten. Tasa-arvosuunnitelman kehittämistarpeet koskivat suunnitelman määräaikoja ja konkreettisia toimenpiteitä. Tutkimuksen mukaan on tärkeää, että palkkakartoituksessa voitaisiin tarkastella palkkoja koko henkilöstön osalta sekä arvioida palkkaerojen syitä ja perusteita. Tätä mahdollistaisi se, että yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja voitaisiin käyttää palkkakartoitusten tekovaiheessa.²³

23 Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33, s. 25, 78-80.

Tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännön perusteella palkkakartoitusten puutteena on muun muassa se, että ne eivät useinkaan kata koko henkilöstöä, jos tarkasteltavia ryhmiä pidetään liian pieninä. Palkka-avoimuutta koskevan selvityksen yhteydessä tehdyissä työmarkkinajärjestöjen kuulemisissa ilmeni myös, että eri aloilla noudatetaan hyvin erilaisia käytäntöjä siinä, minkä kokoisista työntekijäryhmistä annetaan tietoja henkilöstön edustajille palkkakartoitusta laadittaessa tai muussa palkkausta koskevassa neuvottelussa.²⁴

Tasa-arvovaltuutettu on Selvityksessään palkka-avoimuudesta todennut, että tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä tulisi kehittää palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja palkkaerojen taustalla olevien syiden paremmaksi analysoimiseksi. Selvitykseen sisältyvän kehittämisehdotuksen mukaan palkkakartoitusta laadittaessa työnantajan ja tasa-arvolain 6 a §:ssä mainittujen henkilöstön edustajien tulisi voida yhdessä tarkastella yksilötason palkkatietoja, tarvittaessa salassapitovelvoittein. Tällöin työnantajalla ja henkilöstön edustajilla olisi aito mahdollisuus todeta, onko organisaatiossa palkkaeroja sukupuolten välillä, analysoida niiden syitä ja päättää korjaavista toimenpiteistä. Yksilötason tietojen käsittely ei tarkoittaisi, että samat tiedot olisivat näkyvissä tasa-arvosuunnitelman osana julkaistavassa palkkakartoituksessa.²⁵

Tasa-arvovaltuutettu antoi vuonna 2018 ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle tasa-arvon tilasta. Sen tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia koskevat suositukset perustuvat tasa-arvovaltuutetun valvontatyössään tekemiin havaintoihin. Kertomuksessaan tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että henkilöstön edustajilla tulisi olla käytössään palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä sekä tarvittaessa myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot. Valtuutetun mukaan vertailtavien työntekijäryhmien valinnalla on oleellinen merkitys sen kannalta, miten hyvin palkkakartoituksen avulla voidaan saada vastauksia samapalkkaisuuden toteutumisesta. Ongelmallisia ovat liian suppeat vertailut sekä vaativuudeltaan liian erilaista työtä tekevien työntekijöiden niputtaminen samaan vertailuryhmään.²⁶ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kertomusta koskevassa mietinnössään pitänyt palkkakartoitusta yhtenä keskeisenä välineenä palkkasyrjinnän ehkäisemisessä ja esittänyt tasa-arvolain säännösten mahdollisten muutostarpeiden selvittämistä, jotta tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset vastaisivat paremmin tarkoitustaan.²⁷

24 Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, s. 58-59.

25 Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, s. 59.

26 Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 - K 22/2018 vp, s. 110.

27 TyVM 16/2018 vp - K 22/2018 vp, s. 6.

Edellä esitetyn nojalla vaikuttaisi perustellulta vahvistaa henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa ja siten edistää palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamista.

Palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeudet

Mahdollisen palkkasyrjinnän arvioiminen ja oikeussuojan hakeminen palkkasyrjintäasiassa edellyttävät tietoa vertailuhenkilön tai -henkilöiden palkasta. Palkkasyrjintää epäilevällä yksityisen sektorin työntekijällä ei ole itsenäistä oikeutta saada työnantajalta mahdollisen palkkasyrjinnän arvioimista varten toisten työntekijöiden palkkatietoja, vaan hänen on pyydettävä näitä tietoja työntekijän edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta. Julkisella sektorilla palkat ovat nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaisesti julkisia. Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin mukaan 10 §:n 4 momentissa tarkoitettulla työntekijän edustajalla on palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Työntekijöiden edustajalla voi lisäksi olla työehtosopimukseen perustuva itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvolain 10 §:n 4 momentin mukaisesti silloin, kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää.

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti lisättiin lakiin vuonna 2005 (HE 195/2004). Tasa-arvovaltuutettu epäili säännöksen toimivuutta ja katsoi sen korostavan viranomaismenettelyä työpaikalla esiin tulevien riitojen selvittelyssä. Valtuutettu piti tärkeänä työntekijän ja luottamusmiehen oikeutta saada palkkatiedot työpaikalla suoraan työnantajalta. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi, että säännös voi olla byrokraattinen ja sen edellyttämä menettely nostaa kynnystä palkkasyrjintäkysymysten esiin ottamiseen. Valiokunta totesi myös, että mahdollisimman suuri avoimuus ja kaikkien palkkaan vaikuttavien tekijöiden läpinäkyvyys palvelevat parhaiten luottamukseen ja oikeudenmukaisuuteen perustuvan työilmapiirin luomista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.²⁸

Tasa-arvovaltuutettu on valvontakäytäntönsä perusteella todennut, että syrjintätilanteet vaikuttavat jäävän palkkojen huonon läpinäkyvyyden vuoksi usein havaitsematta, ja toisaalta palkkausjärjestelmien huono läpinäkyvyys ja vertailtavuus vaikeuttavat syrjintään puuttumista. Tasa-arvolain palkkasyrjintäkiellon täytäntöönpano edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun mukaan tehokkaita oikeussuojakeinoja ja tehokas oikeussuoja palkkasyrjinnän yhteydessä pääsyä tunnistettavissa olevan henkilön palkkatietoihin.

²⁸ TyVM 3/2005 vp - HE 195/2004 vp, s. 9, 11.

Tasa-arvovaltuutettu suositteli kertomuksessaan eduskunnalle, että työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulee olla oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot.²⁹ Sama johtopäätös esitetään yhtenä kehittämissuositukseksi Selvityksessä palkka-avoimuudesta. Nykyistä tiedonsaantimenettelyä pidetään ongelmallisena yksilön oikeussuojan kannalta, ja sen arvioidaan nostavan kynnystä palkkasyrjintäepäilyjen selvittämiseen, koska viranomaisen kytkeytyä prosessiin mukaan jo sen alkuvaiheessa.³⁰

Ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus edellyttävät, että oikeudet ja niiden haltijat nauttivat tehokasta oikeussuojaa ja että syrjinnän uhrilla on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Sääntely, jossa palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä ei ole itsenäistä oikeutta vertailuhenkilön (verrokin) palkkatietoihin, heikentää oikeussuojan tehokkuutta. Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin mukainen menettely, jonka mukaan tietoja on pyydyttävä henkilöstön edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta eikä suoraan työnantajalta, on myös byrokraattinen eikä sitä ole käytetty. Menettely korostaa viranomaismenettelyä työpaikalla esiintyvien riitojen selvittelyssä ja voi siten myös nostaa kynnystä lähteä selvittämään palkkasyrjintäepäilyä. Lisäksi työntekijä jää ilman mainitun säännöksen tarkoittamia palkkatietoja, jos työpaikalla ei ole henkilöstön edustajaa ja työntekijä kieltäytyy palkkatietojensa antamisesta. Norjan lainsäädännössä palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä on itsenäinen oikeus nimetyn työntekijän palkkatietoihin salassapitovelvoittein. Sääntely tuli voimaan vuonna 2017, ja siinä on otettu huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU 2016/679, annettu 27.4.2016 (tietosuoja-asetus). Ks. tarkemmin kohta 5.2.

Edellä esitetyn nojalla vaikuttaisi perustellulta vahvistaa oikeussuojan tehokkuutta palkkasyrjintää epäiltäessä säätämällä sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäilevän työntekijän itsenäisestä oikeudesta saada työnantajalta syrjinnän arvioimista varten toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatietoja salassapitovelvoittein.

2.3 Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin oikeus ja kansallinen lainsäädäntö

Seuraavassa palkka-avoimuuden edistämistä käsitellään erikseen samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista (palkkatasa-arvon edistäminen ja sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estäminen) sekä tietosuojaa koskevan sääntelyn kannalta.

²⁹ Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K 22/2018 vp, s. 45-47.

³⁰ Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, s. 60-61.

2.3.1 Samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen ja palkka-avoimuus

Kansainväliset sopimukset

YK:n kansainvälisen työjärjestön (ILO:n) sopimus n:o 100 koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (SopS 9/1963, ILO:n samapalkkasopimus). Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee voimassaolevan palkkojenmääräämismenetelmän mukaisella tavalla edistää ja, siinä määrin kuin tämä menetelmä sallii, turvata samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen soveltaminen kaikkiin työntekijöihin. ILO suosittelee palkka-avoimuutta tärkeänä sukupuolten palkkaeron kaventamisen välineenä.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 3 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan miehille ja naisille yhtäläisen oikeuden kaikkien yleissopimuksessa mainittujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien nauttimiseen. Sopimuksen 7 artiklassa ”sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, joiden erityisesti tulee taata: a) palkkaus, joka suo kaikille työntekijöille vähintään: i) kohtuullisen palkan ja saman palkkauksen samanarvoisesta työstä ilman minkäänlaista rajoitusta; erikoisesti naisille taataan sellaiset työolot, jotka eivät ole huonompia kuin ne, joita miehet nauttivat ja joihin kuuluu sama palkka samasta työstä”.

TSS-sopimusta valvova komitea on 5.3.2021 Suomen seitsemättä määräaikaisraporttia koskevassa suosituksessaan kiinnittänyt huomiota sukupuolten palkkaeron hitaaseen kaventumiseen ja esittänyt yhtenä keinona palkka-avoimuutta koskevaa sääntelyä (E/C.12/FIN/CO/7, 5.3.2021). Sukupuolten palkkaeroa koskevassa kohdassa 20 komitea on huolestunut siitä, että sukupuolten palkkaero sopimusvaltiossa kaventuu hitaasti. Lisäksi komitea panee merkille, että vaikka samapalkkaisuusohjelma on saatu valmiiksi, ohjelman täysimittainen toteuttaminen ilman velvoittavia toimenpiteitä ei merkittävästi nopeuta sukupuolten palkkaeron kaventumista (3 ja 7 artikla). Kohdassa 21 komitea suosittelee, että sopimusvaltio asettaa määräaikaiset tavoitteet sukupuolten palkkaeron poistamiselle. Komitea suosittelee myös, että sopimusvaltio a) ottaa käyttöön institutionaalisen mekanismin samapalkkaisuuden edistämistä ja sen edistymisen seuraamista varten; b) säätää lainsäädäntöä palkkauksen avoimuudesta helpottaakseen epätasa-arvoisen palkkauksen kyseenalaistamista; c) tekee selvityksiä organisaatioiden, yritysten ja ammattikuntien palkkatasoista tunnistakseen alipalkatut tehtävät ja arvioidakseen sovellettavat palkkatasot uudelleen; ja d) puuttuu muihin sukupuolten palkkaeron juurisyihin, kuten naisten yliedustukseen määräaikaisissa työsuhteissa. Kohdassa 22 komitea kehottaa sopimusvaltiota perehtymään oikeutta oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin koskevan yleiskommentin nro 23 (2016) 11–17 kappaleeseen. TSS-komitea ilmaisi myös Suomen kuudetta määräaikaisraporttia koskevissa huomioissaan vuonna 2014 (E/C.12/FIN/CO/6) huolensa

samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanon haasteiden ja erityisesti kattavan strategian puuttumisen vuoksi sekä suositteli Suomea kaksinkertaistamaan periaatteen täytäntöönpanoa koskevat toimet.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet viranotoimituksessa olevat henkilöt. 3 artiklassa sitoudutaan takaamaan jokaiselle miehelle ja naiselle yhtäläinen oikeus päästä osalliseksi kaikista yleissopimuksessa mainituista kansalais- ja poliittisista oikeuksista. 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan, ja tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu muun muassa sukupuoleen perustuvaa syrjintää vastaan. Ihmisoikeuskomitea totesi vuonna 2013 Suomen kuudetta määräaikaisraporttia (CCPR/C/FIN/6) tarkastellessaan olevansa edelleen huolissaan sitkeästä sukupuolisidonnaisesta palkkakuilusta.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 - 68/1986, CEDAW) 11 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä varmistaakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat erityisesti muun muassa d) alakohdassa tarkoitettu oikeus samaan palkkaan, siihen liittyvine etuuksineen, ja samaan kohteluun samanarvoisessa työssä ja samaan kohteluun työn laatua arvioitaessa. Cedaw-komitean samapalkkaisuutta koskeva yleissuositus no 13 (1989) kehottaa sopimusvaltioita ratifioimaan ILO:n samapalkkasopimuksen ja tehostamaan samapalkkaperiaatteen täytäntöönpanoa. Cedaw-komitea myös viittasi seitsemättä määräaikaisraporttia koskevissa johtopäätöksissään (CEDAW/C/FIN/CO/7, 28.2.2014, kohta 27) ILO:n samapalkkasopimuksen velvoitteisiin ja suositteli välittömiä toimia palkkaeron kaventamiseksi 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä.

Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 4 artikla koskee oikeutta kohtuulliseen palkkaan. Sen 3 kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä. Sopimuksen 20 artikla koskee oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun työhön ja ammattiin liittyvissä kysymyksissä ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan kyseisen oikeuden ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen oikeuden soveltamisen ja edistääkseen sitä muun muassa työehdoissa ja työoloissa, palkkaus mukaan lukien. Kansalaisjärjestöt ja työntekijäjärjestöt voivat kannella sopimusvaltion toiminnasta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi 29.6.2020 Suomelle langettavan päätöksen järjestökanteluasiassa, jossa University Women of Europe kanteli komitealle Suomen ja 14 muun sopimusvaltion toiminnasta viitaten siihen, että samapalkkaisuusperiaate ei toteudu Suomessa (Complaint No 129/2016). Päätöksessään komitea katsoi muun muassa, että sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet eivät ole olleet Suomessa riittävän tehokkaita, kun mittarina käytetään koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroa. Komitea totesi, että Suomen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka varmistavat sukupuolten palkkaeron kaventumisen kohtuullisessa ajassa. Vastauksessaan komitealle Suomi viittasi hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan ”sukupuolten palkkaeroa kavennetaan vuosina 2020–2023 määrätietoisesti laajalla hallitusohjelman mukaisella toimenpidekokonaisuudella”.³¹ Palkka-avoimuuden lisääminen lainsäädännössä on yksi osa tätä toimenpidekokonaisuutta. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 17.3.2021 Suomea koskevan suosituksen (CM/RecChS(2021)6), jossa se suosittelee, että Suomi arvioi uudelleen nykyiset toimenpiteet, joilla pyritään kaventamaan sukupuolten välistä palkkaeroa ja poistamaan se, sekä vahvistaa näitä toimenpiteitä ja harkitsee uusia toimenpiteitä, joiden avulla asiassa voidaan edistyä merkittävästi kohtuullisessa ajassa. Suomen tulee raportoida suosituksen täytäntöönpanosta seuraavassa järjestökanteluista annettujen ratkaisujen jatkotoimia koskevassa määräaikaisraportissaan vuonna 2022.³²

Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionin perussopimukset sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa, uudelleenlaadittu toisinto (työelämän tasa-arvodirektiivi) velvoittavat samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamiseen.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan ”palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että: a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman

31 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeva suositus kanteluasiassa no 129/2016, <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-129-2016-dmerits-en>

32 Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1d260 ja epävirallinen suomennos, https://1586428.168.diEuroopanunionirecto.fi/@Bin/f978420aa8e74ba44334fe5491a53533/1622709179/application/pdf/10485194/CM_RecChS%282021%296_fi.pdf

mittayksikön mukaan; b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä”.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01, perusoikeuskirja) 21 artikla sisältää sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon. Sopimuksen 23 artikla velvoittaa varmistamaan miesten ja naisten välisen tasa-arvon kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Artiklassa todetaan myös, ettei tasa-arvon periaate estä pitämästä voimassa tai toteuttamasta toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja aliedustettuna olevalle sukupuolelle. Sopimuksen 27 artiklan mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin. Sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Työelämän tasa-arvodiesiivin 4 artiklan mukaan välitön tai välillinen sukupuoleen perustuva syrjintä samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavissa tekijöissä ja ehdoissa on poistettava. Erityisesti silloin, kun palkka määritellään työtehtävien luokittelun mukaan, luokittelun tulee perustua samoihin arviointiperusteisiin miehillä ja naisilla, ja se on laadittava siten, että siihen ei sisälly sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Saman diesiivin oikeuksien puolustamista koskeva 17 artikla velvoittaa varmistamaan, että diesiivin mukaisten veloitteiden täytäntöönpanoon tarkoitettut oikeudelliset menettelyt ovat kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleen kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Komission palkka-avoimuussuosituksessa palkka-avoimuus nähdään tärkeänä keinona syrjinnän torjumisessa ja tasa-arvon edistämisessä. Suomi on vastauksessaan suositukseen todennut kehittävänsä järjestelmänsä läpinäkyvämmäksi. EU:n toimintasuunnitelmassa sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi vuosille 2017–2019 (COM(2017) 678 final) avoimuuden puute mainitaan yhtenä palkkasyrjinnän syynä.

Ehdotus palkka-avoimuudiesiiviksi (COM(2021) 93 final) julkaistiin 4.3.2021. Ehdotus on minimidiesiivi, ja se sisältää useita palkan ja palkkauksen läpinäkyvyyttä vahvistavia säännöksiä. Tavoitteena on puuttua samapalkkaisuutta koskevan perusoikeuden riittämättömään täytäntöönpanoon. Diesiiviehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston sosiaali-asioiden työryhmässä 22.3.2021.

Yhteisöjen tuomioistuimen (nykyinen unionin tuomioistuin) periaatteellisesti merkittävässä niin sanotussa landmark-tuomiossa 14/83 (von Colson, Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen) luotiin oikeusturvan tehokkuutta koskeva tulkintaperiaate. Periaatteen mukaan silloin, kun EU-oikeus antaa jonkin oikeuden, jäsenvaltiolla on velvollisuus luoda

keinot oikeuden toteuttamiseksi.³³ Tuomion mukaan jäsenvaltiolla on velvoite saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jäsenvaltioiden direktiivistä johtuva velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä niiden perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuva velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin eli myös tuomioistuimiin niiden toimivallan rajoissa. Tästä aiheutuu, että soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä ja erityisesti sellaisen kansallisen lain säännöksiä, joka on nimenomaan annettu direktiivin 76/207/ETY täytäntöön panemiseksi, kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista lainsäädäntöä direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti.

Tuomion kohdassa 18 todetaan: ”Direktiivin 6 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kansallisissa oikeusjärjestyksissään tarvittavat toimenpiteet, jotta jokainen, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, voi toteuttaa oikeutensa tuomioistuiniteitse. Tästä säännöksestä seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat riittävän tehokkaita direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, ja huolehdittava siitä, että asianomaiset henkilöt voivat tosiasiallisesti vedota näihin toimenpiteisiin kansallisissa tuomioistuimissa”. Kohdan 22 mukaan todellisuudessa yhtäläisiä mahdollisuuksia ei voida saavuttaa ilman asianmukaista seuraamusjärjestelmää. Tämä ei johdu ainoastaan direktiivin tarkoituksesta, vaan erityisesti sen 6 artiklasta, jossa tunnustetaan sellaisten oikeuksien olemassaolo, joihin voidaan vedota tuomioistuimissa, kun siinä annetaan syrjinnän kohteeksi joutuneille työnhakijoille mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kohdan 23 mukaan täydellinen täytäntöönpano edellyttää seuraamuksen olevan sellainen, että se varmistaa todellisen ja tehokkaan oikeusturvan. Lisäksi seuraamuksella on oltava todellinen työnantajan moitittavaa käyttäytymistä ehkäisevä vaikutus.

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 § koskee yhdenvertaisuutta. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen perusteella. Pykälän 4 momentti velvoittaa edistämään sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

³³ Asiassa 14/83 Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann tuomioistuin tulkitsi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annettua neuvoston direktiiviä 76/207/ETY (nykyään työelämän tasa-arvodirektiivi).

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 § koskee perusoikeuksien turvaamista. Säännös velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Se korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän, perusoikeusturvan rinnalla.

Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolain 6 § velvoittaa jokaisen työnantajan edistämään sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Velvollisuus koskee muun muassa tasa-arvon edistämistä työehdoissa, erityisesti palkkauksessa. Työnantajan on myös toimittava siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on laadittava vähintään joka toinen vuosi erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet. Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvalluutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa, ja henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää 1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokitukselta, palkoista ja palkkaeroista; 2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi; 3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista. Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

Tasa-arvolain 6 b §:ssä säädetään palkkakartoituksesta: ”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.”

Tasa-arvolain 7 §:ssä kielletään välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella. Tätä syrjinnän yleiskieltoa täydentävät tasa-arvolain 8 §:ssä säädetty syrjintää työelämässä koskevat erityiskiellot. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä tasa-arvolaisissa kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja palkka- tai muista palvelussuhteen ehdoista päättäessään menettelee siten, että henkilö joutuu raskauden, synnytyksen tai muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella epäedulliseen asemaan. Saman momentin 3 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja soveltaa 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. Menettely on kiellettyä syrjintää myös, kun se perustuu sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun. Menettely ei kuitenkaan ole syrjintää, jos kyse on 7 §:n 4 momentissa tarkoitetusta tilanteesta ja säännöksen mukaisesta hyväksyttävästä syystä.

Palkkasyrjintäepäilyyn liittyvästä palkkatietojen saannista säädetään tasa-arvolain 10 §:n 3 ja 4 momentissa sekä 17 §:n 3 momentissa. Tasa-arvolain 10 §:n 3 momentin mukaan työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

Tasa-arvolain 10 §:n 4 momentissa säädetään: ”Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aiheutta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.”

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetään: ”Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitetulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aiheutta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle

viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.”

Tasa-arvolain 14 a §:n 1 momentin mukaan rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä. Tasa-arvolain 14 a §:n 2 momentin mukaan rangaistus 10 §:n 4 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoslain 47 luvussa (21.4.1995/578) säädetään työririkoksista. Kyseisen luvun 3 §:n (2009/885) mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan muun muassa sukupuolen perusteella, on tuomittava *työsyrjinnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Saman luvun 3 a §:n (2004/302) mukaan ”Jos työsyryjinnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava *kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”.

Rikoslain 38 luvussa (21.4.1995/578) säädetään tieto- ja viestintärikoksista. Kyseisen luvun 1 §:n mukaan joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti 1) paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimissaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka 2) käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava 40 luvun 5 §:n mukaan, *salassapitorikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Saman luvun 2 §:n mukaan jos salassapitorikos, huomioon ottaen teon merkitys yksityisyyden tai luottamuksellisuuden suojan kannalta taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentekijä on tuomittava *salassapitorikkomuksesta* sakkoon. Salassapitorikkomuksesta tuomitaan myös se, joka on syyllistynyt sellaiseen 1 §:ssä tarkoitettuun salassapitovelvollisuuden rikkomiseen, joka on erikseen säädetty salassapitorikkomuksena rangaistavaksi.

Rikoslain 40 luvun (12.7.2002/604) 5 §:n 1 momentin mukaan jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *virkasalaisuuden*

rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

2.3.2 Tietosuoja ja palkka-avoimuus

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta, jonka katsotaan liittyvän myös henkilötietojen suojaan. Euroopan neuvoston sopimuksissa on täsmennetty arkaluonteisten tietojen määritelmää. Arkaluonteiset tiedot vaativat tarkempaa käsittelyä ja parempaa suojaa kuin henkilötiedot muuten. Niitä ovat muun muassa geneettiset, rikoksiin liittyvät ja terveyttä koskevat tiedot. Arkaluonteisten tietojen luettelossa ei mainita palkkatietoja.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on linjattu, että henkilötietojen suojaa voidaan rajoittaa sellaisella lainsäädännöllä, jolla on legitiimi tavoite, joka kunnioittaa perusoikeuksien ydinsisältöä ja joka on välttämätön sekä oikeasuhtainen legitiimin tavoitteen kannalta. Tuomioistuin on myös katsonut, että ammatilliseen ja julkiseen elämään liittyvä tieto saattaa olla yksityisyyden suojaama, mutta kaikki henkilötiedot eivät nauti yksityisyyden suojaa. Jos yksityisyyden suojaa rajoitetaan, lain tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltu ja sen vaikutusten on oltava ennustettavia.³⁴

Euroopan unionin oikeus

Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuiksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1

³⁴ Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018. Nousiainen, Kevät, s. 31.

kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (1 artiklan 1 kohta). Tietosuojasetuksen 2 artiklassa säädetään aineellisesta soveltamisalasta. Tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Palkkatieto on henkilötieto. Palkkatieto ei kuitenkaan sisälly 9 artiklassa säädettyyn erityisten henkilötietojen luetteloon (esimerkiksi ammattiliiton jäsenyys, terveyttä koskevat tiedot), joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä.

Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos vähintään yksi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädettyistä edellytyksistä täyttyy. Yksi näistä edellytyksistä on, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi (6 artikla 1 kohta c alakohta). Tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn ollessa tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi on käsittelyn perustasta säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa muun muassa lakisääteisesti yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi, erityisesti palvelukseen ottamista tai työsopimuksen täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien muun muassa lakisääteisten tai työehtosopimukseen perustuvien velvollisuuksien suorittaminen sekä yhdenvertaisuus ja monimuotoisuus työpaikalla. Asetuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaan sääntöihin on sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä muun muassa rekisteröidyn perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään mm. tietojen käsittelyn läpinäkyvyyteen.

Tietosuoja-asetuksen neljännessä johdantokappaleessa käsitellään henkilötietojen suojan suhdetta muihin perusoikeuksiin: ”Henkilötietojen käsittely olisi suunniteltava niin, että se palvelee ihmistä. Oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen; sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Tässä asetuksessa kunnioitetaan kaikkia perusoikeuksia ja otetaan huomioon perusoikeuskirjassa tunnustetut vapaudet ja periaatteet sellaisina kuin ne ovat vahvistettuina perussopimuksissa, erityisesti jokaisen oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan, oikeus henkilötietojen suojaan, ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus, sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, elinkeinovapaus, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus kulttuuriseen, uskonnolliseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen.”

Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Edelleen todetaan, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja lomittuvat käytännössä toisiinsa. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tietosuojan sisältyminen osittain yksityiselämän suojan piiriin, ja esimerkiksi arkaluonteiset tiedot kuuluvat yksityiselämän suojan piiriin (PeVL 14/2018 vp.). Palkka-asioiden ei ole julkishallinnossa katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan ydinalueeseen (PeVL 43/1998 vp.).

Nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 momentin mukaan ”Tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia”. Nimikirjalakia sovelletaan koko julkisella sektorilla riippumatta palvelussuhteen laadusta (virka- tai työsuhde). Nimikirjalain 7 § muutettiin nykyiseen muotoonsa lailla nimikirjalain muuttamisesta (627/1999, HE 30/1998 vp).

Julkisuuslain (621/1999) 23 §:n 1 momentin mukaan ”Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt”. Saman pykälän 2 momentin mukaan ”Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiantosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. (23.6.2005/495)”. Edelleen 3 momentin mukaan ”Edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.”

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa.

Tietosuojalaki (1050/2018) täydentää EU:n tietosuoja-asetusta, joka sisältää tietosuoja koskevan substanssisääntelyn. Tietosuojalaki on pääosin menettelylaki ja sisältää säännöksiä muun muassa valvontaviranomaisesta. Tietosuojalain 30 § koskee henkilötietojen käsittelyä työsuhteen yhteydessä, ja sen mukaan työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004, työelämän tietosuojalaki).

Työelämän tietosuojalaki sallii pitkälle menevän puuttumisen työntekijän yksityisyyden suojaan. Laki kuitenkin rajaa työnantajan oikeutta käsitellä työntekijän henkilötietoja työsuhteen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen ja työnantajan työntekijälle tarjoamiin etuuksiin. Tästä ei voi poiketa edes työntekijän suostumuksella. Lain mukaan henkilötiedot on koottava ensisijaisesti työntekijältä itseltään, ja muussa tapauksessa tietojen keräämiseen on oltava työntekijän suostumus.

3 Tavoitteet

Esityksen pääasiallisena yhteiskunnallisena tavoitteena on palkka-avoimuutta tasa-arvoissa lisäämällä estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää sekä edistää samapalkkaisuuden toteutumista.

Hallitusohjelmaan perustuvien palkka-avoimuutta lisäävien muutosehdotusten tavoitteena on parantaa henkilöstön palkkatietämystä ja tiedonsaantia työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta, vahvistaa henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkoista sekä tehostaa palkkasyrjintää epäilevien yksittäisten työntekijöiden oikeussuojaa.

Tavoitteena on lisäksi, että tehokkaampi palkkasyrjintään puuttuminen sekä perusteettomien palkkaerojen kattava tarkastelu ja korjaavat toimenpiteet palkkakartoituksessa vaikuttaisivat muiden keinojen rinnalla myös sukupuolten palkkaeron kaventumiseen koko työmarkkinoilla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallitusohjelman palkka-avoimuutta koskeva kirjaus edellyttää henkilöstön, henkilöstön edustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksien lisäämistä laissa. Tasa-arvolaki rakentuu tasa-arvon edistämistä, syrjinnän kieltävistä ja oikeussuojaa koskevista säännöksistä. Ehdotuksessa työpaikan henkilöstön ja henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia lisättäisiin tasa-arvolakiin sisältyvissä sukupuolten tasa-arvon edistämissäännöksissä (6 §, 6 a § ja 6 b §), jotka koskevat työnantajan velvollisuutta edistää tasa-arvoa sekä tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta. Syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantioikeuksia koskeva ehdotus lisättäisiin työelämän syrjintäkieltoihin liittyvään tasa-arvolain 10 §:ään, ja 17 §:n 3 momentti kumottaisiin.

4.1.1 Henkilöstön palkkatietämys ja tiedonsaantioikeus tasa-arvosuunnitelmasta

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Lisäksi ehdotetaan, että tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.

Ehdotukset parantaisivat työntekijöiden mahdollisuuksia arvioida työpaikan tasa-arvotilannetta ja omaa palkkaustaan suhteessa muihin työntekijöihin, tunnistaa perusteettomia palkkaeroja ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi työpaikalla.

4.1.2 Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudet palkkakartoituksessa

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat

välttämättömät tiedot. Henkilöstön edustajilla olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa nimikirjalain 7 §:n 1 momentin soveltamista.

Ehdotus vahvistaisi henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa ja parantaisi siten työnantajien ja henkilöstön edustajien mahdollisuuksia yhdessä arvioida, onko työpaikalla sukupuoleen perustuvia palkkaeroja, analysoida palkkaerojen syitä ja päättää korjaavista toimenpiteistä. Ehdotuksella vahvistettaisiin palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamista.

4.1.3 Palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeudet

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi viipymättä kirjallisesti annettava palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle tämän kirjallisesti pyytämät toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot, jotta työntekijä voisi arvioida, onko tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa säädettyä syrjäntäkieltoa noudatettu. Työntekijällä olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin tietyin poikkeuksin, ja työnantajan olisi viipymättä ilmoitettava luovutuksesta henkilötietojen luovutuksen kohteena olevalle työntekijälle. Salassapitovelvollisuuden rikkomista koskeva rangaistuksesta säädettäisiin rikoslaissa. Salassapitovelvollisuus ja työnantajan ilmoitusvelvollisuus eivät koskisi nimikirjalain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja palkkatietoja.

Ehdotus parantaisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän mahdollisuuksia saada oikeus-suojaa erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla. Myös mahdollisuudet palkkasyrjintäepäilyyn selvittämiseen työpaikkatasolla paranisivat.

4.1.4 Tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste

Lakiehdotuksen 6 b §:n 4 momentissa ehdotetaan, että työnantajan olisi palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot.

Lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentissa ehdotetaan, työnantajan olisi viipymättä kirjallisesti annettava palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle tämän kirjallisesti pyytämät toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot, jotta työntekijä voisi arvioida, onko tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa säädettyä syrjäntäkieltoa noudatettu.

Esitykseen liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä tämentävän ja täydentävän kansallisen tietosuojalain soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Molemmat ehdotettavat säännökset olisivat henkilötietojen suojaa koskevia erityissäännöksiä suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen. Henkilötietojen käsittelylle on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Työnantaja velvoittaa muun muassa tasa-arvolain 8 §:ssä säädetty syrjäntäkielto työelämässä, minkä vuoksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena molemmille ehdotetuille säännöksille on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on sallittua, jos se käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan c alakohtaan perustuvassa käsittelyssä jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä soveltamisen mukauttamiseksi määrittämällä täsmällisempiä erityisiä vaatimuksia tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskien.

Käsittelyn perusteesta on tällöin säädettävä unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Käsittelyn oikeusperuste voi 6 artiklan 3 kohdan mukaan sisältää erityisiä säännöksiä koskien muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käyttötarkoitussidonnaisuutta, säilytysaikoja sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettut toimenpiteet.

Käsittely ei voi kuitenkaan suoraan perustua yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, vaan artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Sääntelyssä ehdotetaan, että työntekijän palkkatietoja voitaisiin luovuttaa tietyin edellytyksin toiselle työntekijälle ja henkilöstön edustajalle. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on sukupuolten palkkasyrjinnän estäminen ja palkkatasa-arvon edistäminen vahvistamalla palkkavertailun kattavuutta sekä mahdollisuuksia sukupuolten palkkaerojen syiden selvittämiseen.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa mm. lakisääteisesti yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi, erityisesti palvelukseen ottamista tai työsopimuksen täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien mm. lakisääteisten velvollisuuksien suorittaminen sekä yhdenvertaisuus työpaikalla. Ehdotetuilla tasa-arvolain muutoksilla parannettaisiin yksilön oikeussuojaa palkkasyrjintätilanteissa ja tehostettaisiin palkkasyrjintäkiellon täytäntöönpanoa sekä vaikutettaisiin yhdenvertaisuuden toteutumiseen työpaikoilla.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 1 kohtaa turvaaviksi suojatoimiksi on sisällytetty salassapitovelvollisuus, jolla veloitetaan työntekijää ja henkilöstön edustajaa olemaan ilmaisematta saamaansa tietoa ulkopuolisille. Salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevasta rangaistuksesta säädettäisiin tasa-arvolain 14 a §:n 2 momentissa.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on myös 88 artiklan salliman liikkumavaran puitteissa säädetty työntekijän henkilötietojen käsittelyä koskevista suojatoimista. Työelämän tietosuojalain 2 luvun 3 §:n mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa työntekijän suostumuksella.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaan sääntöihin on sisällytettävä asianmukaisia ja erityisiä toimenpiteitä rekisteröidyn ihmisarvon, oikeutettujen etujen ja perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyteen. Käsittelyn läpinäkyvyys on ehdotuksessa huomioitu säätämällä työnantajalle velvoite ilmoittaa verrokille henkilötietojen luovutuksen peruste, ajankohta, luovutettujen henkilötietojen sisältö ja tieto siitä, kenelle tietoja on luovutettu.

Yleisen edun mukainen tavoite ja oikeasuhteisuus

Silloin, kun käsittely perustuu edellä kuvattuun yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, tulee jäsenvaltion lainsäädännön lisäksi täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden, kuten 6 artiklan 3 kohdassa säädetään. Palkkatasa-arvon edistämisen ja palkkasyrjinnän estämisen voidaan katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää oikeasuhteisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon sillä saavutettavat ja esityksessä tarkemmin kuvatut tavoitteet. Lisäksi tiedonsaantioikeus rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka arvioidaan välttämättömiksi päämäärään nähden.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotukset koskevat joiltain osin vähintään 30 henkeä työllistäviä työnantajia ja joiltain osin kaikkia työnantajia sekä näillä työpaikolla työskenteleviä työntekijöitä. Siten säädös-
muutosten suorat ja epäsuorat vaikutukset koskevat ainakin joltain osin laajasti Suomen
työmarkkinoita. Vuoden 2019 yritysrekisterin³⁵ mukaan Manner-Suomessa oli vuonna
2019 yhteensä 7 499 vähintään 30 työntekijää työllistävää organisaatiota. Valtion tai kun-
nan omistamia organisaatioita oli 2 059, joista 855 organisaatiossa työskenteli vähintään
30 henkilöä ja 1 2004:ssä alle 30 työntekijää. Yksityisiä vähintään 30 työntekijää työllistäviä
organisaatioita oli 6 644. Vuoden 2019 rekisteritietojen mukaan vähintään 30 henkilöä
työllistävissä valtio- ja kuntaomisteisissa organisaatioissa työskenteli 624 416 henkilöä ja
yksityisissä organisaatioissa 896 000 henkilöä. Tasa-arvosuunnitteluluvon piiriin kuu-
luvissa organisaatioissa työskenteli yhteensä noin 1 521 189 henkilöä. Tilastokeskuksen
Työvoimatutkimuksen 2019 mukaan Suomessa oli noin 2 220 000 palkansaajaa. Karkeasti
arvioiden tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelun piiriin kuului siis noin 69 % työvoimasta.

Tasa-arvosuunnitteluluvon piirissä olevat työntekijät ja tasa-arvosuunnitteluluvon ulkopuolella
olevat työntekijät, lukumäärät 2019³⁶

Organisaation koko	Julkinen sektori	Yksityinen sektori	YHTEENSÄ
30–49 työntekijää	4 940	106 053	110 993
50–249	40 804	300 425	341 229
250 tai enemmän	578 672	490 295	1 068 967
YHTEENSÄ	624 416	896 773	1 521 189
Alle 30 työntekijää	6 306	483 571	489 877
YHTEENSÄ	630 722	1 380 344	2 011 066

Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset syntyvät käyttäytymisvaikutusten kautta. Niistä ei
kuitenkaan ole käytettävissä täsmällisesti aihetta käsittelevää kotimaista tutkimusta, joten
arvio perustuu kansainväliseen taloustieteen tutkimukseen. Tutkimuksen perusteella yksi-
selitteisiä päätelmiä vaikutuksista ja niiden suuruudesta ei voi tehdä. Voi myös olettaa, että

35 Tilastona on käytetty vuoden 2019 Tilastokeskuksen yritysrekisteriä. Työpaikkojen tasa-arvosuun-
nitelmat ja palkkakartoitukset 2020 –tutkimuksessa käytettiin tausta-aineistona Tilastokeskuksen yri-
tysrekisteriä 2018, jossa ovat mukana vähintään 30 henkilöä työllistävät organisaatiot pois lukien
Ahvenanmaa.

36 Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2019.

ehdotuksen vaikutukset suomalaisilla työpaikoilla olisivat heterogeenisiä ja joiltain osin mahdollisesti eri suuntaisia. Numeerisia vaikutusarvioita on mahdollista saada vain jälkiarvioinnin kautta.

Vaikutukset palkkoihin ja palkkaeroihin

Ehdotuksella tavoitellaan sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän sekä naisten ja miesten välisten perusteettomien palkkaerojen poistamista. Palkkoja koskevan informaation saatavuuden parantaminen luo tälle edellytyksiä, vaikka se yksinään ei automaattisesti johda perusteettomien palkkaerojen kaventumiseen. Ei ole itsestään selvää, miten lisäntyvää informaatiota halutaan käyttää, millaisia mahdollisuuksia eri työntekijöillä on esittää korkeampia palkkavaateita sekä miten työnantajat reagoivat uudessa tilanteessa. Toisaalta palkka-avoimuuden lisääminen voi myös ennaltaehkäistä perusteettomia palkkaeroja sitä kautta, että asiaan kiinnitetään huomiota.

Palkkainformaation tarjoamisesta ei automaattisesti seuraa se, että palkkaerot koetaan perusteettomiksi, eikä perusteettomiksikaan koetuista palkkaeroista aina seuraa vaateita korjata palkkaeroja. Yksilötasolla on eroja sen suhteen, kuinka merkittävänä tasa-arvoa pidetään, tai millaisia mahdollisuuksia on esittää korkeampia palkkavaateita³⁷. Myös sosiaaliset normit saattavat vähentää palkkavaatimusten esittämistä silloinkin, kun informaatiota on tarjolla. Toisaalta palkka-avoimuutta edistävät säädökset voivat etenkin pidemällä aikavälillä muuttaa sosiaalisia normeja. Ehdotuksen voi olettaa lisäävän tapauksia, joissa perusteettomia palkkaeroja koskevia epäilyjä nostetaan esiin, mutta useat tekijät voivat vaikuttaa siten, että tapausten määrä ei välttämättä kasva kovin voimakkaasti.

Empiirisestä tutkimuksesta löytyy näyttöä sekä siitä, että palkka-avoimuuden lisääminen on kaventanut palkkaeroja voimistamalla naisten palkkojen kasvua kuin myös siitä, että se on hidastanut miesten palkkojen kasvua³⁸. Joissakin tutkimuksissa puolestaan

37 Käytettävissä ollut kansainvälinen tutkimus koskee pääosin maita, joissa palkoista neuvotellaan hyvin suurelta osin yksilötasolla. Vaikka Suomessa neuvottelujärjestelmä on toisenlainen, myös Suomessa osassa työtehtävistä ainakin osa palkasta voi määräytyä yksilöllisesti.

38 https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/w28903_3cf6cf0c-f05e-4665-a638-61986faa4c50.pdf; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf; https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf; <https://www.nber.org/papers/w25834>; <https://arxiv.org/pdf/2006.16099.pdf>; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584259; https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2020/twerp_1311_-_duchini.pdf; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25834/w25834.pdf; <https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=0f1acb91-cfc5-44be-a6cb-2512f94b028d%40pdc-v-sessmgr01>

palkka-avoimuuden lisääminen ei kaventanut palkkaeroja³⁹. Tulokset riippuvat muun muassa työmarkkinainstituutioista ja erityisesti siitä, mikä rooli ammattiliitoilla on⁴⁰. Muita maita koskevia tutkimustuloksia ei voi suoraviivaisesti yleistää Suomen tilanteeseen myöskään siksi, että sekä lähtötilanteet että uudistusten yksityiskohdat eroavat usein huomattavasti. Siten yksiselitteisiä päätelmiä ehdotuksen vaikutuksesta naisten ja miesten perusteettomiin palkkaeroihin ja palkkakehitykseen ei voi tehdä.

Palkka-avoimuuden lisääminen ei vaikuta samalla tavoin kaikkiin palkansaajiin⁴¹. Tutkimuksista löytyy näyttöä sekä siitä, että informaation lisääminen voi kaventaa palkkaeroja voimakkaammin palkkajakauman keskitasolla tai sen alapuolella olevilla, tai toisaalta selvemmin korkeasti koulutetuilla. Yksilötasolla merkitystä on koulutus- ja palkkatason lisäksi muun muassa osaamisen siirrettävyydellä tai työpaikkakohtaisuudella, muilla työllistymisvaihtoehdoilla, neuvotteluhaluudella ja –mahdollisuuksilla, preferensseillä tasa-arvon suhteen sekä sillä, miten helppo tai vaikea on arvioida tehtävän vaativuutta ja löytää oikeanlainen vertailuhenkilö. Palkkojen lisäksi ehdotuksella saattaa olla vaikutusta myös halukkuuteen vaihtaa työpaikkaa, hakeutua tai olla hakeutumatta palkka-avoimuutta noudattaviin työpaikkoihin, naisten parempaan urakehitykseen työpaikkojen sisällä sekä työntantajien rekrytointeihin⁴².

39 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537119300284>; https://www.wiwi.uni-bonn.de/bgsepapers/boncrc/CRCTR224_2021_194v2.pdf

40 <https://www.nber.org/papers/w28903>;
<https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3328526.3329645>;
<https://www.nber.org/papers/w25435>;
<https://www.nber.org/papers/w25834>;
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3805864;

41 Käytettävissä ollut tutkimus käsittelee suurelta osin palkka-avoimuuden lisäämisen vaikutusta miesten ja naisten palkkakehitykseen ja palkkaeroihin, mutta osin myös palkansaajien erilaisten taust ominaisuuksien roolia. Mm. <file:///C:/Users/98650286/Downloads/SSRN-id3682949.pdf>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537119300284>

42 <https://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=bdb-46f2a-f376-42d1-9037-ee85e6d2aacc%40sessionmgr4007>;
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981>;
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584259;
https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2020/twerp_1311_-_duchini.pdf;
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf; <https://arxiv.org/pdf/2006.16099.pdf>

Vaikutukset yrityksiin

Vaikutukset yritysten kustannuksiin, tuottavuuteen ja kannattavuuteen

Palkka-avoimuuden lisäämisen keskeisimmät vaikutukset yrityksiin (työnantajiin) liittyvät palkkojen ja kustannusten sekä kannattavuuden ja tuottavuuden muutoksiin. Palkka on yksi, vaikka ei ainoa, työntekijän motivaatioon ja ponnisteluhaluun ja sitä kautta työntekijän tuottavuuteen vaikuttava tekijä. Siten tuottavuuden muutokset yrityksissä kytkeytyvät vahvasti siihen, miten työntekijät reagoivat palkkainformaation lisäämiseen – eivätkä vaikutukset ole samanlaisia kaikkien työntekijöiden kohdalla⁴³. Edellä todettiin, että tutkimusten perusteella palkka-avoimuuden lisääntyessä miesten ja naisten välinen palkkaero kaventui joko hidastamalla miesten palkkojen kasvua tai vahvistamalla naisten palkkojen kasvua. Pelkkä informaatio palkkaeroista ilman muutoksia palkkoihin voi kuitenkin alentaa naisten motivaatiota ja siten tuottavuutta. Sen sijaan, jos naisten palkat lisääntyneen informaation myötä nousevat, naisten tuottavuus voi kasvaa. Toisaalta palkka-avoimuuden mahdollisesti miesten palkkojen kasvua hidastava vaikutus voi alentaa miesten motivaatiota ja tuottavuutta⁴⁴. Lisäksi säädösmuutoksella tavoitellut aiempaa paremmin perustellut palkkaerot - jopa, vaikka palkat eivät muuttuisi lainkaan - voivat parantaa motivaatiota ja tuottavuutta⁴⁵; toisaalta osalla työntekijöistä vaikutus voi olla päinvastainen. Yksiselitteisiä päätelmiä ehdotuksen yksilö- ja yritystason tuottavuusvaikutuksista ei voi tehdä.

43 Yksilöt eroavat sekä taustaominaisuuksiensa suhteen (mm. koulutustaso ja asema palkkaja-kaumalla) sekä sen suhteen, millaisia ovat preferenssit palkkatasa-arvon ja/tai palkka-avoimuuden suhteen. Ks. mm. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981;file:///C:/Users/98650286/AppData/Local/Temp/SSRN-id3802785.pdf>; [https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf;file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20\(1\).pdf](https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf;file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20(1).pdf); https://www.researchgate.net/profile/Brandon-Smit/publication/323784842_The_role_of_pay_secretcy_policies_and_employee_secretcy_preferences_in_shaping_job_attitudes/links/5ab3bfcfa-ca2721710034d65/The-role-of-pay-secretcy-policies-and-employee-secretcy-preferences-in-shaping-job-attitudes.pdf; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf; https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf; <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live>; <https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=c-ba4933d-b831-4565-b9e9-f7d8be63cc8%40sessionmgr101>; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24841/w24841.pdf;

44 Samalla on syytä huomata, että kaikki naiset tai kaikki miehet eivät reagoi samalla tavoin palkka-avoimuuden lisäämiseen: molemmissa ryhmissä osa voi kokea muutoksen motivaatiota heikentäväksi, osa sitä parantavaksi, riippuen mm. asemasta palkkajakaumalla ja/tai palkkatasa-arvoa koskevista preferensseistä.

45 [file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20(1).pdf)

Palkka-avoimuuden lisääminen voi nostaa yritysten palkkakustannuksia, mutta enemmän löytyi evidenssiä palkkojen kasvun hidastumisesta. Yritysten kannattavuudesta löytyi vain yksittäisiä tutkimuksia; niissä kannattavuus pysyi ennallaan, koska palkkojen lasku kompensoi tuottavuuden laskua⁴⁶. Työpaikkojen, työtehtävien ja yritysten heterogeenisyyden vuoksi voi olettaa, että ehdotuksen vaikutukset yritysten kustannuksiin ja kannattavuuteen eroaisivat, mahdollisesti myös etumerkiltään, yritysten välillä.

Oikeudenkäynnissä todetusta syrjinnästä aiheutuisi työnantajille kuluja oikeudenkäyntikulujen, hyvityksen ja vahingonkorvauksen muodossa.

Yritysten hallinnolliset kustannukset

Ehdotettu henkilöstön palkkatietämyksen parantamista koskeva työnantajan selvittämisvelvoite koskisi kaiken kokoisia työnantajia. Selvittämisvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset liittyisivät pääosin tietoaaineistojen tuottamiseen. Tästä aiheutuvan työn määrään vaikuttaa se, miten työnantaja jo nyt informoi henkilöstöään. Kustannukset arvioidaan vähäisiksi. Jos työnantaja selvittää ehdotuksen tarkoittamat tiedot henkilöstölle esimerkiksi suullisesti perehdyttämisen tai jonkin henkilöstötilaisuuden yhteydessä, uusia kustannuksia ei luultavasti synny. Kustannuksia voi syntyä, jos työnantaja esimerkiksi järjestää työpaikalla käytettävästä palkkausjärjestelmästä oman koulutustilaisuuden. Tämän menettelyn arvioidaan koskevan lähinnä suuria yrityksiä, ja samoissa koulutustilaisuuksissa voidaan käsitellä myös muita henkilöstöpoliittisia kysymyksiä. Ehdotukseen kohdistuvien työnantajakentän kokonaiskulujen arvioidaan vaihtelevan 0 – 9 000 000 euron välillä.⁴⁷

Tasa-arvosuunnitelmien saatavilla oloa koskevasta ehdotuksesta ei arvioida aiheutuvat työnantajalle kuluja, sillä tasa-arvolaki velvoittaa jo nyt tasa-arvosuunnitelmista ja niiden päivittämisestä tiedottamiseen.

Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta koskevan ehdotus voisi aluksi aiheuttavaa työnantajalle lisätyötä ja kuluja, joiden suuruus olisi sidoksissa tehtyjen palkkakartoitusten laatuun. Tasa-arvolaki velvoittaa koko henkilöstöä koskevan palkkakartoituksen laatimiseen, joten kattavuuden parantamisesta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia.

46 https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf;
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live.;>
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf;
<https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=52648>;

47 Yritysten hallinnolliset kustannukset –osion laskelmat on tehty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurilla: <https://tem.fi/documents/1410877/0/S%C3%A4%C3%A4ntelytaakkalaskuri+072021.xlsm/b5a59c31-2ede-ee4e-2178-a77ea6ed61c0?t=1630059586452>. Arviossa on mukana myös työntekijöiden osallistumisesta aiheutuva kustannus.

Myös palkkaerojen syiden selvittämiseksi tehtyjen pyyntöjen tarve ja määrä olisivat sidoksissa palkkakartoitusten laatuun. Veloitteesta arvioidaan aiheutuvan jonkin verran hallinnollisia kustannuksia. Työn määrään vaikuttaisi se, kuinka kattavasti organisaatiossa on jo vertailtu palkkoja. Palkkakartoituksen yhteydessä tehtävä yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen tarkastelu on varsin yleistä jo tällä hetkellä.⁴⁸ Pienemmissä yrityksissä palkkaerojen syiden selvittämistä koskevaan pyyntöön vastaamisen arvioidaan vievän esimerkiksi toimitusjohtajan aikaa 0,5 tunnista kahteen tuntiin. Suuremmissa yrityksissä samojen tietojen antamisen arvioidaan vievän esimerkiksi henkilöstöhallinnon ja keskijohdon työaikaa saman verran. Jos henkilöstön edustaja pyytäisi tietoja esimerkiksi joka 20. palkansaajan kohdalla, ehdotus aiheuttaisi tällöin kustannuksia työnantajalle vaihteluvälillä 200 000–3 000 000 euroa.

Palkkasyrjäntäepäilyyn liittyvän tiedonsaannin vahvistamisen arvioidaan jonkin verran lisäävän hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuisivat pyydettyjen tietojen koostamisesta. On huomattava, että julkisella sektorilla palkat ovat jo nyt julkisia. Toisaalta samantyyppisten töiden arviointi ei aina ole helppoa myöskään julkisella sektorilla. Kynnyksen palkkasyrjäntäepäilyjen esille nostamiseen arvioidaan laskevan ehdotuksen myötä ja syrjäntäepäilyjen määrä nousevan jonkin verran. Jos esimerkiksi joka 20. palkansaaja pyytää kerän vuodessa toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatietoja ja muita palkan määräytymisen perusteita koskevia tietoja, ja näiden tietojen antaminen veisi palkanlaskijalta tai muulta vastaavalta työntekijältä tai ulkoistetulta palkanlaskijalta 15 minuuttia, yritysten kokonaiskustannukset olisivat vuositasolla 800 000 euroa. Jos taas tietoja käsiteltäisiin esimerkiksi esimies- tai johtotasolla ennen niiden antamista työntekijälle, kustannukset olisivat suuremmat. Tällä esimerkkelilaskelmalla kokonaiskustannusten työnantajille arvioidaan vaihtelevan 800 000–4 000 000 euron välillä.

Syrjäntäepäilyjen määrän kasvua voisi kuitenkin hillitä se, jos ehdotuksella on ennaltaehkäisevää vaikutusta; samoin palkkakartoitusten laadun paraneminen voisi tehdä palkkaerojen perustelut läpinäkyvämmiksi ja osin hyväksyttävämmiksi.

Vaikutukset kansantalouteen

Tutkimukset eivät tarjoa aineksia päätelmiin siitä, mitkä eri suuntaisista yksilötason ja yritystason tuottavuusvaikutuksista saattaisivat dominoida. Käytettävissä olleet empiiriset tutkimukset on tehty ns. osittaistarkasteluina⁴⁹, eikä tuloksia myöskään siksi voi yleistää

48 Attila, Henna; Koskinen, Hanna, 2020: Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33.

49 Joissakin tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutuksia yleiseen palkkakehitykseen eikä ainoastaan siihen palkansaajaryhmään, jota uudistus koski. Sen sijaan käytettävissä ei ollut tutkimuksia, joissa olisi tarkasteltu pidemmän aikavälin vaikutuksia talouskasvuun.

kokonaistaloudellisiksi vaikutuksiksi. Myöskään tutkimuksia pidemmän aikavälin tuottavuusvaikutuksista ei löytynyt. Koska ehdotuksella todennäköisesti on eri suuntiin vaikuttavia tuottavuusvaikutuksia, kokonaisvaikutus on epäselvä ja todennäköisesti pieni.

Teoreettisesti palkka-avoimuuden lisääminen voi lieventää epätäydellisestä informaatiosta mahdollisesti seuraavaa tehottomuutta työmarkkinoilla. Tätä kautta palkka-avoimuus voi periaatteessa parantaa tuottavuutta, koska se voisi tehostaa työvoiman kohdentumista ja työmarkkinoiden toimintaa. Empiiristä tutkimusta työmarkkinavaikutuksista ei kuitenkaan löytynyt. Ehdotuksella ei arvioida olevan olennaista vaikutusta työllisten lukumäärään ja työvoiman tarjontaan.

Teorian sekä käytettävissä ollen empiirisen tutkimuksen perusteella ei siten ole selvää, miten ehdotus vaikuttaisi kansantalouden tasolla tuottavuuteen, työllisyyteen ja talouskasvuun. Todennäköisesti kokonaisvaikutus talouskasvuun jäisi marginaaliseksi.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kaikkien ehdotettujen palkka-avoimuutta koskevien muutosten tavoitteena on sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän vähentäminen ja palkkatasa-arvon edistäminen. Palkkaa ja palkkausta koskevien tietojen saatavuuden ja vertailtavuuden edistämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia selvittää palkkaerojen syitä ja havaita mahdolliset perusteettomat palkkaerot. Ehdotusten arvioidaan siksi aluksi nostavan syrjintäepäilyjen ja havaitun syrjinnän määrää, mikä puolestaan lisäisi tasa-arvovaltuutetun neuvonnan ja valvonnan tarvetta. Myös ehdotetun vuosittaisen palkkausjärjestelmän selvittämismuutoksen sekä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuden vahvistamista koskevan ehdotuksen arvioidaan lisäävän tasa-arvovaltuutetun työn määrää.

Palkkasyrjintäoikeudenkäyntien määrä voi aluksi jonkin verran kasvaa, mutta pidemmällä tähtäimellä niiden määrän ja muiden syrjinnästä aiheutuvien viranomaiskulujen arvioidaan tavoitellun syrjinnän vähenemisen ja syrjinnän ennalta estämisen vahvistumisen myötä pienenevän. Palkkakartoitukseen kohdistuvien muutosehdotusten arvioidaan pidemmällä tähtäimellä ennalta estävän palkkasyrjintää, koska palkkakartoituksen ajatuksena on samapalkkaisuuden edistäminen tunnistamalla ja poistamalla palkkasyrjintä ilman mahdollisia oikeusprosesseja. Myös verrokin palkkatietojen saantia koskevan ehdotuksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa ensi vaiheessa työpaikkatasolla tapahtuvaa asian käsittelyä, arvioidaan vähentävän tarvetta viranomaiskäsittelyyn.

Henkilöstön edustajien ja yksittäisten työntekijöiden tiedonsaantiin liittyvien muutosehdotusten arvioidaan lisäävän tietosuojavaltuutetun valvontatyön määrää.

Tietosuojavaltuutetun työn lisääntymisen arvioidaan liittyvän työntekijöiden tarpeisiin, joiden tietoja luovutetaan tai pyydetään luovutettaviksi. Lisäksi voisivat tulla arvioitaviksi henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudet.

Henkilöstön edustajien ja työntekijöiden tiedonsaantiin liittyvien muutosehdotusten arvioidaan vahvistavan tarvetta tasa-arvovaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun keskinäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisäämiseen.

Yhteensä tasa-arvovaltuutetun uudeksi resurssitarpeeksi arvioidaan yksi henkilötyövuosi ja tietosuojavaltuutetun tarpeeksi puoli henkilötyövuotta.

4.2.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin edellytyksiä sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvolain palkkasyrjintäkielto on samapalkkaisuuslainsäädännön ydintä. Ehdotetulla sääntelyllä tehostettaisiin työntekijän oikeussuojaa palkkasyrjintäkiellon toteutumiseksi käytännössä. Palkkasyrjintäkiellon rinnalla tehostettaisiin työnantajan sukupuolten tasa-arvon edistämismelitteita. Ehdotus parantaisi siten tasa-arvolain vaikuttavuutta.

Suomessa on palkansaajia yhteensä 2 189 000, joista naisia on 1 102 000 ja miehiä 1 087 000⁵⁰. Enemmistö palkansaajista työskentelee yksityisellä sektorilla. Kaikista palkansaajamiehistä vajaa 83 prosenttia ja -naisista vajaa 60 prosenttia työskentelee yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla työskentelee 1 523 000 palkansaajaa, joista naisia on 629 000 ja miehiä 894 000, naisten osuuden ollessa 41 ja miesten 59 prosenttia. Kuntasektorilla palkansaajia on yhteensä 476 000. Sektori on voimakkaasti naisvaltainen, naisia on 372 000 ja miehiä 105 000. Valtiosektori on sukupuolijakaumaltaan tasaisin, 146 000 palkansaajasta naisia on 78 000 ja miehiä 68 000⁵¹. Budjettitalouden piirissä valtiolla työskentelee runsaat 77 000 palkansaajaa ja naisia ja miehiä lähes yhtä paljon⁵².

Kokoaikatyötä tekevien naisten ja miesten keskimääräisten ansioiden ero on koko työmarkkinoilla hieman alle 16 prosenttia⁵³. Työmarkkinasektoreita tarkasteltaessa

50 Työvoimatutkimus 2020. Tilastokeskus 2020.

51 Palkansaajat sektorin ja sukupuolen mukaan vuonna 2020, Suomi lukuina 2021, Tilastokeskus 2020, Työvoimatilasto.

52 Valtion henkilöstökertomus 2020. Valtiokonttorin julkaisu. Tiedolla johtaminen 01/2021.

53 Tilastokeskus, Ansiotasoindeksi 2020. Kokoajikaisten naisten ansiot miesten ansioista olivat keskimäärin 84,2% koko työmarkkinoilla. Ansiotasoindeksi kuvaa palkansaajien säännöllisen työajan keskiansioiden kehitystä.

sukupuolten keskimääräinen ansioero on pienempi: yksityisellä sektorilla naisten ansiot ovat keskimäärin 85,2% miesten ansioista, kunta-alalla 87,9% ja valtiolla 88,4%. Tilastokeskuksen selvitystä koko-aikaisten naisten ja miesten ansioiden erosta samoissa ja samankaltaisissa tehtävissä on käsitelty nykytilan kuvauksessa kohdassa 2.2.

Työmarkkinat ja toimialat ovat sukupuolittuneita. Ammatit ja työtehtävät ovat sukupuolittuneita myös organisaatioiden sisällä. Alle 10 prosenttia kaikista palkansaajista työskentelee tasa-ammattissa, jossa naisia ja miehiä on vähintään 40 prosenttia⁵⁴. Toimialojen, työtehtävien ja ammattien eriytyminen vaikuttaa osaltaan sukupuolten palkkaukseen ja palkkaeroon. Palkkakartoitusten paremman kattavuuden myötä palkkoja tarkasteltaisiin koko henkilöstön osalta ja myös samanarvoiset mutta erilaiset työt tulisivat tarkasteltaviksi tasa-arvolain tarkoituksen mukaisesti. Pitkällä tähtäimellä ehdotus vaikuttaisi myönteisesti myös eriytymisen purkamiseen.

Palkkatietämyksen lisääminen tasa-arvolaisissa koskisi noin yli kahta miljoonaa palkansaajaa Suomessa, koska ehdotettu palkkausjärjestelmien selvittämiselvöite koskisi kaiken kokoisten työnantajien palveluksessa olevaa henkilöstöä. Myös syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantioikeuden parantaminen koskisi kaikkia palkansaajia. Tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevan tiedottamisen täsmennyksen ja henkilöstön edustajien oikeuksien lisäämisen voidaan arvioida koskevan yli 8 500 organisaatiota ja niiden palveluksessa olevia noin 1,5 miljoonaa palkansaajaa. (Ks. myös taulukko kohdassa 4.2.1).

Palkkakartoitusten kattavuutta koskevan ehdotuksen arvioidaan erityisesti kunnissa kohdistuvan enemmän naisiin kuin miehiin, sillä kuntien palveluksessa olevista työntekijöistä noin 80% on naisia. Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskeva uudistus (HE 241/2020 vp.) merkitsisi sitä, että kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä noin 212 500 työntekijää siirtyisi hoitamaan hyvinvointialueiden tehtäviä. Hyvinvointialueille siirtyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö ja pelastustoimi. Sosiaali- ja terveysala on vahvasti naisvaltainen, kun taas pelastusala on miesenemmistöinen (naisia noin 5%). Hyvinvointialueilla tulevat tehtäviksi tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset sekä palkkojen harmonisointi.

Kaikki ehdotetut muutokset vahvistaisivat sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Tasa-arvolaki kieltää syrjinnän sukupuolen perusteella. Koska palkkasyrjinnän arvioidaan kuitenkin kohdistuvan enemmän naisiin kuin miehiin, muutosehdotukset voisivat vahvistaa enemmän naisten taloudellista itsenäisyyttä sekä naisten asemaa työelämässä.

⁵⁴ Tilastokeskus, Työssäkäyntitilasto. Vuonna 2018 tasa-ammateissa olevien palkansaajien osuus vuonna 2018 oli 9,2 prosenttia. Tasa-ammatti on ammatti, jossa miehiä/ naisia on 40-60 prosenttia.

Ehdotetut muutokset parantaisivat mahdollisuuksia korjata perusteettomia sukupuolesta johtuvia palkkaeroja työpaikkatasolla. Säännöksillä olisi myös ennalta estävää vaikutusta. Työpaikkakohtaisten toimenpiteiden arvioidaan heijastuvan myönteisesti, joskin hitaasti toimialojen ja koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroon. Säännöksillä olisi myönteistä vaikutusta myös muun muassa sukupuolten urakehitykseen ja koulutusmahdollisuuksiin.

Työntekijän oikeussuojan parantamisen ja tasa-arvon edistämismellvoitteiden lisäämisen arvioidaan vahvistavan palkoista ja sukupuolten palkkaeroista työpaikoilla käytävän keskustelun, vaateiden ja neuvottelun legitimiisyyttä. Toisen työntekijän palkkatietoja koskevista tiedonsaantioikeudesta säättäminen vahvistaisi palkkasyrjintäsuojaa, ja aktiivisuuden samapalkkaisuuskysymyksissä arvioidaan lisääntyvän. Sosiaaliset normit, arvostukset ja käytännöt palkkauksen sukupuolijakojen taustalla vaikuttavat kuitenkin siihen, miten nopeasti ja kuinka lainsäädännön muutokset huomioidaan. Paikallistason neuvotteluilla ja työpaikkatason toimijoiden tietoisuudella samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä on suuri merkitys. Tämä on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa palvelussuhteen ehtoja sovi-taan lisääntyvästi paikallisella tasolla.

Kaikkien ehdotettujen muutosten arvioidaan edistävän sukupuolten palkkatasa-arvoa, estävän sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja vahvistavan palkkasyrjintäkiellon ja samapalkkaisuusperiaatteen toimeenpanoa sekä vaikuttavan näin myönteisesti perustuslain 6 §:n, 21 §:n ja 22 §:n toteutumiseen. EU-lainsäädännössä samapalkkaisuusperiaat-teella tarkoitetaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista tekijöistä ja ehdoista, jotka vaikuttavat samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen. Kaikilla muutosehdotuksilla vastattaisiin osaltaan myös ILO:n, Cedaw-sopimuksen, TSS-so-pimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontaelinten esittämiin huomioihin, jotka koskevat palkkatasa-arvon hidasta etenemistä Suomessa.

4.2.4 Vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen

Hyvinvoinnin myönteistä vaikutusta tuottavuuteen ja toiminnan tuloksellisuuteen pide-tään Suomessa nykyisin työhyvinvointia käsittelevässä tutkimuksessa yleisesti selvänä. On nähty, että organisaation tuloksellisuuden ja työntekijöiden hyvinvoinnin tulisi olla

tasapainossa⁵⁵. Oikeudenmukaisuus ja syrjimättömyys voivat suomalaisten tutkimusten mukaan lisätä työhyvinvointia ja tuottavuutta. Oikeudenmukaisuus jo itsessään parantaa työntekijän suoritusta ja sitä kautta tuottavuutta. Koettu oikeudenmukaisuus lisää organisaatiositoutumista, jolla on yhteys työhyvinvointiin ja tuloksellisuuteen. Lisäksi oikeudenmukaisuuden kokemus ja syrjimättömyys vähentävät työhyvinvointi- ja sairauspoissaoloriskiä. Erityisen tärkeäksi työhyvinvoinnin välittäväksi tekijäksi on osoittautunut päätöksenteon menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Syrjinnällä on erityisen kielteisiä seuraamuksia työhyvinvoinnin ja tuottavuuden kannalta. Myös laajoissa yhdysvaltalaisissa koon-tianalyyseissä tulee esiin oikeudenmukaisuuden selkeä yhteys työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja työntekijöiden suoriutumiseen⁵⁶.

Lakiehdotus edistää oikeudenmukaisuutta ja syrjimättömyyttä luomalla edellytyksiä palkkasyrjintään puuttumiseksi entistä tehokkaammin, mahdollistamalla kattavat palkkakartoitukset sekä lisäämällä palkkatietämystä. Päätöksenteon menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen kuuluvat tiedon saaminen palkoista syrjintätilanteissa ja palkkasyrjintäepäilyjen käsittely työpaikkatasolla, tiedonsaantioikeuksien parantaminen palkkakartoituksissa sekä mahdollisten perusteettomien palkkaerojen korjaaminen.

Palkitsemisen oikeudenmukaisuudelta vaaditaan paljon, sillä epäoikeudenmukaisuus lisää sairauspoissaoloriskiä ja heikentää myös työyhteisötaitoja. Jos työntekijän saamat palkkiot eivät vastaa työn vastuullisuutta, työkokemusta, työpanosta, työn kuormittavuutta, työn laatua ja muiden samankaltaista työtä tekevien palkitsemista, työhyvinvointiriskit kasvavat⁵⁷.

55 Ojala, L-M & Ahonen Guy, 2005, s. 10 Työhyvinvointi tuloksen tekijänä. Helsinki: WSOYpro ja myös Anna-Liisa Elo, Jenni Ervasti ja Anna Kuokkanen, Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteena: tutkimus kolmessa julkisen sektorin organisaatiossa. Työterveyslaitos, 2010. Helsinki, s. 61-63, Työympäristötutkimuksen raporttisarja 51. Mäki-Fränti, P., Henkilöstön työkyky ja toimipaikkojen tuottavuus. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita N:o 118, Helsinki, 2009, s. 6-7, 31, von Bonsdorff, M.E, Janhonen, M., Vanhala, S., Husman, P., Ylöstalo, P., Seitsamo, J. & Nykyri, E., Henkilöstön työkyky ja yrityksen menestyminen vuosina 1997-2007 –tutkimus metalliteollisuudessa ja vähittäiskaupan alalla, Työympäristötutkimuksen raporttisarja 36, Helsinki: 2009, Työterveyslaitos, Vahtera, J., Kivimäki M., Virtanen P., (toim.) Hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa. Tutkittua tietoa ja haasteita, Työterveyslaitos 2002.

56 Colquitt, J.A., Conlon, D.E., Wesson, M.J., Porter, C.O. L.H., & Ng, K.Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425-445, doi:10.1037/0021-9010.86.3.425 ja Colquitt, J.A., Scott, B. A., Rodell, J.B., Long, D.M., Zapata, C.P., Conlon, D.E., & Wesson, M.J., (2013). Justice at the millennium, a decade later: Analytic test of social exchange and affect-based perspectives. *Journal of Applied Psychology*, 98(2), 199-236. Doi:10.1037/a0031757 ja Karam, E.P., Hu, J., Davison, R.B., Juravich, M., Nahrgang, J.D., Humphrey, S.E., & Scott DeRue, D. (2019). Illuminating the 'Face' of Justice: A Meta-Analytic Examination of Leadership and Organizational Justice. *Journal of Management Studies* 56(1)134-171.

57 Elo, Anna-Liisa ym., Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteina, s. 69.

Organisaation päätöksenteon menettelytapojen oikeudenmukaisuus osoittautui keskeiseksi tuloksellisuuden ja hyvinvoinnin selittäjäksi. Työorganisaatioissa tulisikin panostaa toiminnan tuloksellisuuden ja hyvinvoinnin vuoksi oikean tiedon jakamiseen organisaation asioista, päätösvirheiden avoimeen korjaamiseen, johdonmukaisuuteen ja työntekijöiden kuulemiseen⁵⁸.

Taloustieteellinen tutkimus tuo esiin, että palkkaeroilla ja palkkahajonnalla on itsessään erilaiset vaikutukset eri yksilöihin. Palkkaerot voivat työpaikkojen sisällä vaikuttaa sekä kannustavasti että lannistavasti ja ne voivat lisätä tai vähentää hyvinvointia, kannustavuutta ja tuottavuutta. Se, koetaanko palkkaerot kannustaviksi vai lannistaviksi, riippuu yksilötasolla paitsi niiden perusteluista ja koetusta reiluudesta, myös yksilön ominaisuuksista (riskitoleranssi, henkilön muut vaihtoehdot, asema palkkajakaumalla, asenne tasa-arvokysymyksiin). Myös palkkaerojen kaventamisen vaikutukset työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen eroavat eri yksilöiden välillä.⁵⁹

Kaikkiaan voidaan arvioida, että palkkauksen perusteiden avaaminen ja yleisen palkkatietämyksen lisääminen sekä mahdollisuus saada palkkatietoja lisäisivät tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta ja päätöksentekotapojen koettua oikeudenmukaisuutta. Näillä voidaan arvioida olevan vaikutusta työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen sekä organisaation tuottavuuteen. Toisaalta sekä palkkainformaatio että sen puute voidaan kokea työhyvinvointia vähentävänä tai sitä lisäävänä. Etenkin pelkkä informaatio perusteettomista palkkaeroista, ilman muutosta palkassa, voi heikentää työtyytyväisyyttä⁶⁰. Työtyytyväisyyden ja

58 Anna-Liisa Elo –Jenni Ervasti –Mia Teräsaho –Petri Hemmilä –Jukka Lipponen –Aino Salimäki, Oikeudenmukaisella palkitsemisella kohti hyvinvointia ja tuloksellisuutta. Tutkimus kahdessa yliopistossa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 50/2009, s. 58 - 62 ja Anna-Liisa Elo ym. Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteina.

59 <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981>;
<file:///C:/Users/98650286/AppData/Local/Temp/SSRN-id3802785.pdf>;
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf>; [file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20(1).pdf);
https://www.researchgate.net/profile/Brandon-Smit/publication/323784842_The_role_of_pay_secretcy_policies_and_employee_secretcy_preferences_in_shaping_job_attitudes/links/5ab3bfcfa-ca2721710034d65/The-role-of-pay-secretcy-policies-and-employee-secretcy-preferences-in-shaping-job-attitudes.pdf; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf;
https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf; <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live>; <https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=c-ba4933d-b831-4565-b9e9-f7dbebe63cc8%40sessionmgr101>; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24841/w24841.pdf; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24841/w24841.pdf

60 Useissa tutkimuksessa tutkimusasetelmana oli pelkän informaation vaikutus eikä siten tietoa siitä olisiko tulos ollut toinen, jos palkkaeroja olisi korjattu.

työhyvinvoinnin sekä tuottavuuden kannalta olennaista on se, miten palkkaa ja palkkausta koskevien asioiden käsittely työpaikoilla muuttuu sekä toisaalta se, miten hyvin ja läpinäkyvästi mahdollisia palkkaeroja perustellaan ja korjataan.

4.2.5 Vaikutukset työllisyyteen

Palkalla, kuten mahdollisesti myös palkkaeroilla, on periaatteessa vaikutusta yksilön työvoiman tarjontapäätöksiin. Ehdotuksella ei kuitenkaan arvioida olevan olennaista vaikutusta työvoiman kokonaistarjontaan. Palkkaerojen kaventaminen puolestaan voi vaikuttaa naisten ja miesten suhteelliseen palkkaan. Ehdotuksen ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan työvoiman kokonaiskysyntään.

Sen sijaan ehdotus voi pieneltä osin vaikuttaa työvoiman kohdentumiseen. Joissakin tutkimuksissa todettiin, että naisten hakeutuminen palkka-avoimuuden lisäämisen kohteena oleviin yrityksiin kasvoi, niiden tarjoaman suhteellisesti paremman kompensaation vuoksi. Vastaavasti miesten hakeutuminen näihin yrityksiin väheni. Periaatteessa joidenkin työntekijöiden työpaikan vaihtohalukkuus (ns. lähtöhalukkuus) voi lisääntyä myös, jos palkkainformaation lisääminen heikentää työtyytyväisyyttä. Sinänsä ehdotus koskee laajasti Suomen työmarkkinoita, mutta tästä huolimatta sekä palkkakartoitusten laatu, että tosiasialliset vaikutukset perusteettomiin palkkaeroihin, voivat erota työpaikkojen välillä. Sillä voi olla vaikutusta siihen, ketkä työntekijät hakeutuvat mihinkin työpaikkaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman palkka-avoimuuskirjaus edellyttää oikeuksien ja tosiasiallisten mahdollisuuksien lisäämistä lainsäädännöllisiä toimin ja muodostaa siten toteuttamistavan vähimmäistason ja kehyksen. Toteuttamisen on myös täytettävä tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset. Lainsäädännöllisin toimin voidaan parhaiten turvata palkka-avoimuuden vähimmäistaso koko työmarkkinoilla sekä ottaa huomioon ihmisoikeudet ja perusoikeudet, jotka velvoittavat valtiota.

Käsittelyn kuluessa on pohdittu vaihtoehtoja, joissa henkilöstön edustajilla olisi valittua ehdotusta laajemmat tai suppeammat oikeudet. Laajemmat oikeudet sisältävässä vaihtoehdossa henkilöstön edustajilla olisi oikeus pyydettäessä saada kaikkien työntekijöiden yksilöidyt palkkatiedot työpaikan koosta riippumatta. On myös arvioitu mahdollisuutta, jossa henkilöstön edustajat saisivat keskipalkkatiedot eri työntekijäryhmistä sukupuolen mukaan eriteltynä. Valittua ehdotusta suppeamman lähtökohdan mukaan henkilöstön edustajat saisivat tiedot palkkakartoituksen piirissä olevista työntekijöistä sekä perustelusta syystä yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot sen jälkeen, jos palkkakartoituksessa havaittaisiin selkeitä palkkaeroja naisten ja miesten välillä.

Valittu toteutustapa sijoittuisi edellä kuvattujen vaihtoehtojen välimaastoon siten, että henkilöstön edustajilla olisi palkkakartoitusta laadittaessa oikeus yksilöityihin palkkatietoihin laissa määriteltyjä tarkoituksia varten salassapitovelvoittein. Ehdotus sijoittuisi tasa-arvolain rakenteessa edistämissäännösten yhteyteen. Se perustuisi tarpeeseen kehittää palkkakartoituksen toimivuutta. Lisäksi palkkakartoituksen laatimisen yhteyteen sijoittuva tiedonsaanti antaisi mahdollisuuden palkkasyrjinnän ennalta estämiseen.

Syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantioikeuden osalta on arvioitu myös vaihtoehtoa, jossa palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle säädettäisiin itsenäinen oikeus pyytää toisen tai toisten työntekijöiden palkkatietoja tasa-arvovaltuutetulta mutta säilytettäisiin tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti (niin sanottu bulvaanisäännös) muutoin ennallaan. Vaihtoehto tehostaisi syrjintää epäilevän oikeuksia mutta jättäisi voimaan velvoitteen pyytää tietoja tasa-arvovaltuutetulta työpaikalla tapahtuvan ratkaisujen etsimisen sijaan. On myös ollut esillä vaihtoehto, jossa kaikki palkat olisivat kaikkien työntekijöiden tiedossa sekä vaihtoehto, joka vastaa valittua toteutustapaa ilman työntekijän salassapitovelvollisuutta ja työnantajan ilmoitusvelvollisuutta.

Valittu toteutustapa, jossa syrjintää epäilevä saisi toisen tai toisten työntekijöiden palkkatiedot pyydettyä työnantajalta salassapitovelvoittein, tähtäisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän oikeussuojan ja palkkasyrjintäkiellon täytäntöönpanon tehostamiseen sekä palkkasyrjintäepäilyyn selvittämiseen ensi vaiheessa työpaikkatasolla. Tietosuojaa koskeviksi asianmukaisiksi lisäsuojatoimiksi on arvioitu työntekijän salassapitovelvollisuus saattuihin palkkatietoihin ja työnantajan ilmoitusvelvollisuus tietojen antamisesta sille työntekijälle, jonka tietoja olisi annettu.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

Palkka-avoimuus Norjan lainsäädännössä

Norjassa kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on ollut suuri merkitys tasa-arvolainsäädäntöä kehitettäessä. Ihmisoikeuslähtöisyys ilmenee muun muassa siinä, että palkkasyrjintää kielletyllä syrjintäperusteella epäilevällä on yksilöllinen oikeus saada verrokkia tai verrokkeja koskeva palkkatieto. Tässä suhteessa Norjan lainsäädäntö menee pidemmälle kuin muiden Euroopan maiden lainsäädäntö.

Norjan palkka-avoimuussäätely pohjautuu henkilötietolain (*personopplysningsloven*) ja EU:n tietosuojasetuksen lähtökohtiin. Palkkatietojen luovuttaminen yksityisen sektorin työpaikoilla edellyttää lain säännöstä. Tämä säätely sisältyy yhdenvertaisuus- ja syrjintälakiin (*Lov om likestilling og forbud mot diskriminering LOV-2017-06-16-51*). Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 5 luvun 32 § koskee työnantajan velvollisuutta antaa tietoa palkasta syrjintää epäilevälle henkilölle. Lain 32.1 §:n mukaan työntekijä, joka epäilee palkkasyrjintää, voi vaatia työnantajalta kirjallisesti tietoa yhden tai useamman sellaisen henkilön palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista, joita hän vertaa itseensä (*sammenlikner seg med*). Lain 32.2 §:n mukaan sillä, joka saa tietoja tämän säännöksen perusteella, on salassapitovelvollisuus, ja hänen tulee allekirjoittaa vaitiolovakuutus (*taushetserklæring*). Velvollisuus allekirjoittaa vakuutus ei koske julkisuuslain mukaan julkisia tietoja. Lain 32.3 §:n mukaan työnantajan, joka antaa palkkatietoja työntekijälle tämän säännöksen perusteella, on samanaikaisesti informoitava työntekijää siitä, mitä hänen tietojaan on luovutettu ja kenelle. Palkkatiedon antamista koskeva säännös koskee siis muillakin kuin sukupuolen perusteella tapahtuvaa palkkasyrjintää.

Lain esitöiden mukaan (*Prop. 81 L (2016-2017, merknader til § 32)* 32 § korvasi aikaisemman palkkaa koskevan tiedonantovelvollisuuden syrjinnän vastaisissa laeissa (jotka kielsivät sukupuolisyrynnän ohella syrjinnän erällä muilla perusteilla). Esitöiden mukaan säännös antaa työntekijälle, joka epäilee palkkasyrjintää, oikeuden tietää nimettyjen työtovereiden palkan. Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 32 §:n katsotaan antavan oikeusperusteen, joka

oikeuttaa sekä henkilön palkkatiedon käsittelyn että sen luovuttamisen. Oikeus saada tietoa on työntekijällä, joka arvelee tulleen palkkasyrjinnän kohteeksi. Työntekijöiden edustajalla ei ole tätä oikeutta, mutta palkkatietoa saanut työntekijä voi halutessaan luovuttaa tiedon edelleen luottamusvaltuutetulle.

Työnantajalla on velvollisuus antaa tietoa yhden tai useampien nimettyjen työtovereiden palkasta. Palkalla tarkoitetaan palkan lisäksi kaikkia muitakin etuja, joita työntekijä saa työnantajalta. Palkkatiedon lisäksi on annettava tieto palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista. Tiedonsaantioikeus ei koske tietoa siitä, miten työnantaja on arvioinut yksittäisen työntekijän työsuoritusta. Velvollisuus koskee tilanteita, joissa työntekijä epäilee palkkansa määräytyvän syrjivästi. Epäilyksen tulee perustua syrjintäperusteeseen (kuten siihen että työntekijä on nainen tai kuuluu etniseen vähemmistöön). Vertailun edellytys on, että työtoveri tekee samantapaisia työtehtäviä tai tekee samanarvoista työtä, tai että on puhe samasta työkategoriasta tai ammattikoodista. Epäilyksen perustana voi olla se, että työntekijä on saanut tietää muiden työntekijöiden saaneen palkankorotuksen palkkaneuvottelujen jälkeen. Työntekijä itse päättää, onko syytä epäillä syrjintää, eikä työnantaja voi kieltäytyä antamasta tietoa sillä perusteella, että työnantajan mielestä epäily on perusteeton. Palkkasyrjintää koskevassa valituksessa työnantajan puutteellinen palkkatietovelvoitteen täyttäminen vaikuttaa hänen vahingokseen. Todistustaakka siitä, ettei palkan määräytyminen ole syrjivää, siirtyy silloin työnantajalle todistustaakkaa koskevan 37 §:n mukaisesti.

Esitöiden mukaan 32.2 §:n säännös, jonka mukaan palkkatietoa saaneella työntekijällä on salassapitovelvollisuus, ei koske tietojen antamista työntekijöiden edustajalle (*tillitsvalgt*), asianajajalle tai muulle neuvonantajalle, syrjintävaltuutetulle tai syrjintälautakunnalle. Tietoja on luvallista käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin niitä on pyydetty, siis sen arvioimiseen, onko perusteita ottaa asia esiin työnantajan kanssa ja mahdollisesti viedä se yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintävaltuutetun tai syrjintälautakunnan käsittelyyn. Tiedot tulee hävittää, kun asia on loppuun käsitelty. Palkkatietoja saaneen tulee allekirjoittaa vaitiolovakuutus, josta ilmenee, että tietoja käytetään vain mahdollisessa palkkasyrjintäasiassa, tietoja ei anneta muille ja että tiedot hävitetään, kun asian käsittely on päättynyt. Esitöiden mukaan salassapitovelvollisuus ja vaitiolovakuutus eivät kuitenkaan koske tietoa julkisen sektorin työntekijöiden bruttopalkasta, sikäli kuin tämä tieto on jo julkinen julkisuuslain perusteella. Vaitiolovelvollisuuden rikkominen tulkitaan työsopimusrikkomukseksi, josta voi olla työ- tai virkamiesoikeudellisia seuraamuksia. Lain 32.3 §:n esityöt toteavat, että työnantajan, jonka tulee antaa palkkatietoa työntekijästä, tulee samanaikaisesti informoida henkilöä, jonka palkkatiedoista on kysymys siitä, mitä tietoja on annettu, kenelle niitä on annettu ja että tietojen antaminen johtuu palkkasyrjintäepäilystä.

Palkkakartoitusta (pay review) koskevat säännökset sisällytettiin Norjan yhdenvertaisuus- ja syrjintälakiin vuonna 2020. Kyseisen lain 26 § sisältää palkkakartoitusvelvoitteen. Palkkakartoitusvelvoite koskee kaikkia julkisia yrityksiä sekä yksityisiä yrityksiä, joiden

palveluksessa on tavallisesti yli 50 henkilöä. Lisäksi velvoite koskee yksityisiä yrityksiä, joiden palveluksessa on tavallisesti 20–50 henkilöä, mikäli joku työntekijöistä tai henkilöstön edustajista sitä vaatii.

Palkkakartoituksen julkaisemisesta yhdenvertaisuusraportissa säädetään edellä mainitun lain 26 a §:ssä. Palkkakartoituksen tiedot tulee julkaista yhdenvertaisuusraportissa niin, ettei yksittäisen henkilön palkkatietoja julkisteta. Jos anonymisointi ei ole mahdollista sen vuoksi, että kyseisessä vertailuryhmässä on vain muutama työntekijä, ei palkkatietoja saa julkaista sellaisenaan. Kuitenkin tällöinkin työntekijällä ja henkilöstön edustajalla on oikeus saada palkkatiedot työnantajalta salassapitovelvoittein. Tämä ei koske julkista sektoria koskevan lain nojalla annettavia julkisia tietoja.

Palkka-avoimuus Ruotsin lainsäädännössä

Ruotsissa palkkasyrjintää ja palkkakartoitusta koskevat säännökset sisältyvät syrjintälakiin (*Diskrimineringslag* 2008:537). Suoja palkkasyrjintää vastaan rakentuu palkkakartoitus-säännöksen ja vahvan myötämäärämlainsäädännön pohjalta (myötävaikuttamisesta työelämässä annettu laki, *Lagen om medbestämmande i arbetslivet* 1976:580), ja työntekijä on riippuvainen työntekijän edustajien toiminnasta palkkasyrjintää koskevan tiedon käsittelyssä. Työntekijöiden edustajilla on oikeudellisesti säännelty pääsy työnantajan taloudellista, tuotannollista ja henkilöstöpoliittista tilannetta kuvaaviin tietoihin. Toimintamalli rakentuu kollektiivisopimusten osapuolia koskeville velvoitteille, ja siihen osallistuvat työnantajan ja työntekijöiden edustajat. Palkkatieto on saatavilla silloin, kun kyseessä on julkisen sektorin työnantaja tai kun palkkakartoitus tuottaa sellaista tietoa, jonka pohjalta on mahdollista arvioida olevansa syrjitty. Yksittäisellä työntekijällä ei ole palkkasyrjintäepäilyyn vuoksi oikeutta saada toisen työntekijän palkkatietoja.

Syrjintälain uudistetut palkkakartoitussäännökset tulivat voimaan 1.1.2017. Jotta perusteettomat palkka- ja muut työehtojen erot naisten ja miesten välillä havaittaisiin, poistettaisiin ja estettäisiin, työnantajan on analysoitava sovellettavia palkkamääräyksiä, käytäntöjä ja muita työehtoja sekä samoiksi tai samanarvoisiksi arvioitavia töitä tekevien nais- ja miestyöntekijöiden välisiä palkkaeroja (3 luvun 8 §). Työnantajan on analysoitava, onko esiintyvillä palkkaeroilla välitön tai välillinen yhteys sukupuoleen. Analyysissa tulee erityisesti analysoida samaa työtä tekevien naisten ja miesten välisiä palkkaeroja (3 luvun 9.1 §). On myös tarkasteltava palkkaeroja sellaisten työntekijäryhmien välillä, jotka tekevät naisvaltaista työtä tai työtä, jota yleensä pidetään naisvaltaisena, ja sellaisten työntekijäryhmien välillä, joiden työtä on pidettävä samanarvoisena, mutta jotka eivät ole tai joita ei yleisesti pidetä naisvaltaisina (3 luvun 9.2 §). Lisäksi on analysoitava palkkaeroja naisvaltaisten ja ei-naisvaltaisten ryhmien välillä, jos miesvaltainen ryhmä saa korkeampaa palkkaa, vaikka työn vaatimusten katsotaan olevan alhaisemmat (3 luvun 9.3 §). Laissa annetaan suhteellisen tarkat ohjeet siitä, miten tulee arvioida töiden samanarvoisuutta.

Palkkakartoitus on toteutettava työnantajan ja työntekijöiden yhteistyössä (3 luvun 11 §). Yhteistyötä varten työnantajan on annettava työntekijäorganisaatiolle, johon työnantaja on työehtosopimuksella sitoutunut, sellainen informaatio jota tarvitaan, että kyseinen organisaatio voi osallistua aktiivisia toimia koskevaan työhön. Jos on kyse yksittäisen työntekijän palkasta tai muista työoloista, niitä koskevat myötävaikuttamisesta työelämässä annetun lain 21, 22 ja 56 pykälien säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja vahingonkorvauksesta (3 luvun 12 §). Kun on kyse muiden kuin myötävaikuttamislain mukaisista tilanteista, salassapito perustuu julkisuus- ja salassapitolain (*Offentlighet- och sekretesslag* 2009:400) 10 luvun 11—14 §:iin ja 12 luvun 2 §:ään.

Myötävaikuttamisesta työelämässä annettu laki sisältää työntekijöiden edustajan oikeuden saada muun muassa yksittäistä henkilöä koskevia palkkatietoja ja tietoja hänen työtehtävistään. Työntekijöiden edustajalla on salassapitovelvollisuus, joka vastaa julkisuus- ja salassapitolain mukaista velvollisuutta. Henkilöä, joka osallistuu viranomaistoimintaan viranomaisen tehtävässä tai virkavelvollisuuden nojalla tai vastaavalla tavalla, koskee kieltä paljastaa yksilöä koskevia tietoja (2 luvun 1 §:n 2 momentti). Työntekijäorganisaation edustajaa koskee sama kieltä luovuttaa tietoja tai käyttää niitä kuin viranomaisiakin, lukuun ottamatta sitä, että työntekijäorganisaation edustajalla on oikeus kiellosta huolimatta antaa tieto edelleen organisaation hallituksen edustajalle, jota kieltä myös koskee. Tiedon luovuttajan tulee kertoa kiellosta tiedon saajalle (10 luvun 12 §). Tiedon haltija saa käyttää tietoa tehtävässään, mutta ei saa kertoa siitä kenellekään muulle.

Palkka-avoimuus Tanskan lainsäädännössä

Tanskassa samapalkkaisuuslain (*Ligelønsloven* LBK nr 899 af 05/09/2008) 2 a.1 §:n mukaan palkansaajalla on oikeus kertoa omasta palkastaan (*videregive oplysninger om egne lønforhold*). Säännös tuli voimaan palkkatilastointia koskevan velvoitteen käyttöönoton yhteydessä. Tavoitteena oli estää sopimukset, joilla työntekijä sitoutuu vaikenemaan palkkaehdoistaan. Säännös takaa sen, että työntekijä voi aina antaa tietoa palkastaan myös työntekijäjärjestölle.

Samapalkkaisuuslain 3 §:n mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työntekijää tai käyttää muita vastatoimia, jos työntekijä on nostanut palkkakanteen tai antanut tietoja palkastaan. Säännöstä vahvistaa todistustaakkasäännös, jonka mukaan työnantajan on osoitettava, että irtisanomiseen oli muu syy kuin tasa-arvokanne. Oikeudeton irtisanominen on pätemätön, jos työsuhteen jatkuminen tai palauttaminen ei ole ilmeisen kohtuutonta, jolloin irtisanotto voi vaatia hyvitystä. Oikeuskirjallisuuden mukaan palkka-avoimuutta kannattava työntekijä voi joutua vastatoimien kohteeksi myös työtovereitten taholta. Tilanetta voidaan käsitellä työturvallisuus- tai ammattijärjestökysymyksenä.

Varsinainen palkka-avoimuuden edistämiseen liittyvä samapalkkaisuuslain säännös 5 a § käsittää työnantajan velvollisuuden tehdä joko palkkatilastointia tai palkkaselvitys. Työnantajalla, jonka palveluksessa on vähintään 35 työntekijää, on velvollisuus laatia sukupuolittain eritelty palkkatilasto ryhmiteltynä niin, että ryhmässä on vähintään 10 kumpaakin sukupuolta. Velvoite ei koske maataloutta, puutarhayrityksiä, metsätaloutta ja kalastusta (5 a.1 §). Ryhmät on muodostettava DISCO-koodin mukaisesti. Koodi on ILO:n ammattitehtävien luokituksen perustuvan luokittelun tanskalainen virallinen versio, jonka mukaisesti laaditaan virallinen palkkatilasto. Koodin avulla työntekijät luokitellaan työtehtäviensä pohjalta. Samapalkkaisuuslain 5 b § antaa yksittäiselle työntekijälle oikeuden saada tietää, minkä työnluokituskoodin mukaan hänen palkkansa määräytyy.

Palkka-avoimuus Islannin lainsäädännössä

Islannissa on lisätty palkkojen ja palkkausjärjestelmien avoimuutta ottamalla käyttöön pakollinen palkkausjärjestelmien sertifiointi, jota koskevat säännökset lisättiin lakiin naisten ja miesten tasa-arvosta (10/2008). Mainitun lain määritelmän mukaan (artikla 2 kohta 10) sertifikaatti on kirjallinen asiakirja ja sen antaa sertifiointivastaava elin tehtyään palkkakartoituksen (pay audit), jonka tarkoitus on varmistaa, että yhtiön tai instituution palkkausjärjestelmä vastaa Islannin virallisstandardeihin liitettyä standardia (IST Standard 85). Käyttöönotto tapahtuu porrastetusti, joten mahdollinen vaikutus palkkatilastoissa näkyy vasta joidenkin vuosien kuluttua.

Palkka-avoimuus Saksan liittotasavallan lainsäädännössä

Saksan liittotasavallan palkka-avoimuutta koskeva lainsäädäntö tukeutuu vahvaan yhteistyöperinteeseen, joka on vakiinnuttanut työntekijöiden edustajien oikeuden saada mm. palkkoihin liittyvää tietoa. Vaikka Saksan palkka-avoimuutta koskevassa mallissa kollektiivisopimuksilla on tärkeä merkitys, lainsäädäntö antaa myös yksittäiselle työntekijälle itsenäisen oikeuden saada palkkojen vertailun kannalta tarpeellista tietoa. Laki palkka-avoimuudesta (Entgeltungstransparenzgesetz) tuli voimaan 6.7.2017. Lain 10 § määrittelee yksilön oikeuden saada palkkatietoa. Pykälän mukainen oikeus on yli 200 henkeä työllistävien työnantajien palveluksessa olevilla henkilöillä (12 § 1) ja yksittäisellä työntekijällä on oikeus saada palkkatietoa 11–16 pykälässä määritellyin tavoin. Yksittäinen työntekijä saa nimetä saman työn tai 'viitetehtävän', jota koskevasta kokonaispalkasta ja enintään kahdesta palkanosasta hän haluaa tietoa (10 § kohta 1). 'Viitetehtävän' osalta on annettava tieto täyttä työaikaa tekevien verrokkien tilastollisesta mediaanipalkasta sekä enintään kahta palkan osaa koskeva tieto yhden kalenterivuoden ajalta.

6 Lausuntopalaute

Lisätään myöhemmin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

6 §. *Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa ja palkkatietämystä.* Pykälään lisättäisiin uusi kolmas momentti, jonka mukaan työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Pykälän otsikko korjattaisiin vastaamaan muuttunutta sisältöä.

Selvitysvelvoite koskisi kaiken kokoisia organisaatioita. Sen avulla lisättäisiin henkilöstön palkkatietämystä antamalla tietoa palkan perusteista ja palkkaustavoista sekä niiden soveltamisesta, muista palkan määräytymisen perusteista ja palkitsemisesta. Tiedon antaminen työntekijän vaikutusmahdollisuuksista omaan palkkaansa kannustaisi osaamisen kehittämiseen ja parempaan työsuoritukseen. Ehdotuksessa mainitut tiedot auttaisivat työntekijää arvioimaan omaa palkkaansa suhteessa muihin työntekijöihin tai työtehtäviin ja edistäisivät siten mahdollisuuksia havaita mahdollisia sukupuoleen perustuvia palkkaeroja.

Palkkausjärjestelmällä tarkoitettaisiin tapaa, jonka mukaan organisaation palkat määräytyvät. Se sisältää yleensä palkan määräytymisen perusteet ja palkkaustavan, niiden soveltamiseen liittyvän ohjeistuksen ja soveltamiskäytännöt. Tyypillisimmin palkkausjärjestelmät sisältävät työn vaativuuteen ja työsuoritukseen liittyvät osat. Palkkausjärjestelmä voi olla määritelty työ- tai virkaehtosopimuksessa, mutta se voi perustua myös organisaatiossa sovittuun järjestelmään tai olla niiden yhdistelmä. Palkan määräytyminen voi perustua pelkästään työehtosopimukseen tai työsopimukseen, kun palkkausjärjestelmästä ei ole sovittu tai kun palkan määräytymisestä on sovittu työsopimuksella.

Palkkausjärjestelmästä ja sen soveltamisesta annettavilla tiedoilla tarkoitettaisiin tietoja työnantajalla käytössä olevista palkan määräytymisen perusteista ja siitä, miten niitä käytännössä sovelletaan. Työntekijöille tulisi selvittää muun muassa käytössä olevan palkkausjärjestelmän toiminta, palkan määräytymisen tapa, mahdolliset palkan osat ja niiden merkitys, palkan tarkistamisen tapa, mahdollisten tavoite- tai palkkakeskustelujen sisältö sekä se, miten toimimalla työntekijöillä olisi mahdollisuus vaikuttaa omaan palkkaansa. Muilla palkan määräytymisen perusteilla tarkoitettaisiin tässä työehtosopimusta ja työsopimusta.

Palkitsemisella tarkoitettaisiin kaikkea sitä, mitä työntekijä saa vastineeksi tekemästään työstä. Palkitseminen on johtamisen väline, jota työnantaja käyttää henkilöstön palkitsemisessa strategiansa mukaisesti. Siihen voisi kuulua rahallista ja aineetonta palkitsemista. Rahalliseen palkitsemiseen kuuluisivat muun muassa palkka, etuudet sekä mahdolliset tulos- ja voittopalkkiot ja kertapalkkiot. Aineettomaan palkitsemiseen voisivat kuulua muun muassa mahdollisuus koulutukseen ja urakehitykseen.

Työnantaja voisi selvittää ehdotuksen tarkoittamat tiedot henkilöstölle suullisesti tai kirjallisesti haluamanaan ajankohtana. Selvitys voitaisiin antaa esimerkiksi perehdytyksen yhteydessä, työpaikan intranetissa, ilmoitustauluilla, henkilöstökokouksissa tai koulutustilaisuuksissa.

6 a §. *Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi työelämässä.* Pykälä säilyisi muuten ennallaan, mutta sen neljäntä momenttia ehdotetaan täydennettäväksi työnantajaa koskevalla velvoitteella, jonka mukaan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla. Nykyinen tasa-arvolain 6 a §:n 4 momentti velvoittaa työnantajaa ainoastaan tiedottamaan henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä. Säännös jättää auki sen, mitä tietoja tasa-arvosuunnitelmasta on annettava.

Tasa-arvosuunnitelma koskee tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentin mukaan erityisesti palkkausta sekä muita palvelussuhteen ehtoja, ja se on laadittava silloin, jos palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Saman pykälän 3 momentissa määritellään tasa-arvosuunnitelman sisältö. Sen mukaan tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää: 1) selvitys työpaikan tasa-arvo-tilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksista, palkoista ja palkkaeroista; 2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi; 3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Ehdotuksella varmistettaisiin, että kaikilla tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetuilla työntekijöillä olisi mahdollisuus saada tieto koko tasa-arvosuunnitelmasta. Ehdotettu velvoite kattaisi tasa-arvolain 6 a §:n 3 momentissa tarkoitetun tasa-arvosuunnitelman kokonaisuudessaan mukaan lukien siihen sisältyvän palkkakartoituksen. Velvoite koskisi myös tasa-arvosuunnitelman päivittämistä.

Ehdotuksen mukaan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että tasa-arvosuunnitelman tulisi olla kaikkien työntekijöiden saatavilla ilman, että sitä tarvitsee erikseen pyytää. Tasa-arvosuunnitelman asettamista henkilöstön saataville olisi hyvä käsitellä jo

suunnitelmaa laadittaessa, ja sisällyttää tiedoksi antamisen tapa tasa-arvosuunnitelmaan. Velvoite voitaisiin toteuttaa työpaikan sisäisten käytäntöjen mukaisesti esimerkiksi sisäisen intranetin, sähköpostin tai ilmoitustaulun välityksellä tai henkilöstön kokouksissa tai koulutuksissa.

Palkkakartoituksen sisällyttämisellä pykälään korostettaisiin siitä saatavan tiedon merkittävyyttä henkilöstön palkkatietämyksen vahvistamisessa ja mahdollisen palkkasyrjinnän ennalta estämisessä. Saatavilla olevan tiedon tulisi olla sellaisessa muodossa, että työntekijöille voisi syntyä käsitys siitä, miten heidän palkkansa suhteutuvat organisaatioiden muiden työntekijöiden palkkoihin. Myös palkkausjärjestelmiä koskevan tiedon tulisi olla avointa. Työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetään erikseen työnantajan velvollisuudesta antaa työntekijälle selvitys, josta käyvät ilmi muun muassa palkan ja muun vastikkeen määräytymisen perusteet sekä palkanmaksukausi.

Ehdotuksella edistettäisiin palkkauksen läpinäkyvyyttä ja parannettaisiin työntekijöiden edellytyksiä arvioida työpaikan tasa-arvotilannetta ja omaa palkkaustaan. Työntekijöiden mahdollisuudet tunnistaa perusteettomia palkkaeroja ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi työpaikalla paranisivat.

6 b §. Palkkakartoitus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi neljäs momentti. Ehdotuksella vahvistettaisiin tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa säätämällä siitä, milloin työnantajan olisi luovutettava henkilöstön edustajille yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja ja muita palkan määräytymisen perusteita koskevia välttämättömiä tietoja. Sääntely koskisi momentissa tarkoitettujen tietojen antamista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa nimikirjalain 7 §:n 1 momentin soveltamista.

Nykyisessä tasa-arvolaisissa ei säädetä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksista tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa. Tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentin mukaan henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa. Momenttia koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1325/2014, s.114) todetaan: ”Säännöksessä mainituilla riittäväillä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin, että henkilöstön edustajille tulisi turvata tosiasialliset mahdollisuudet osallistua valmisteluun ja vaikuttaa tasa-arvosuunnitelman sisältöön suunnitteluprosessin eri vaiheissa. Henkilöstön nimeämien edustajien tulisi olla mukana työpaikan tasa-arvotilanteen selvittämisessä, tarpeellisten toimenpiteiden suunnittelussa ja valitsemisessa sekä aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisen ja tulokellisuuden arvioinnissa. Työnantajan on huolehdittava, että kaikilla suunnitteluun osallistuvilla on käytössään asian käsittelemiseksi riittävät tiedot.”

Yksittäisten palkkatietojen käsittely on jo nykyään ollut mahdollista palkkakartoitusta laadittaessa erityisesti julkisella sektorilla. Tasa-arvolain esitöissä (HE 19/2014, s. 117, II) todetaan yksittäisten palkkatietojen käyttämisestä: ”Palkkakartoitus laadittaisiin edelleen siten, että yksittäisten henkilöiden palkkatiedot eivät ilmene palkkakartoituksesta. Tämä ei estä yksittäisten palkkatietojen käsittelyä palkkakartoitusta laadittaessa.” Myös tasa-arvovaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2018 (s. 110) suositellut, että työntekijöiden valitsemilla edustajilla tulisi olla käytössään palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä sekä tarvittaessa myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot.

Ehdotuksessa henkilöstön edustajien mahdollisuudesta yksittäisten palkkatietojen käyttämiseen momentin tarkoittamissa tilanteissa palkkakartoitusta laadittaessa säädettäisiin lain tasolla. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että yksilön palkkatiedot olisivat näkyvissä lopullisessa, tasa-arvosuunnitelman osana julkaistavassa palkkakartoituksessa.

Ehdotetun momentin piiriin kuuluisivat tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetut henkilöstön edustajat, joita ovat luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu ja muut henkilöstön nimeämät edustajat.

Yksittäisten työntekijöiden palkkatiedoilla tarkoitettaisiin SEUT 157 artiklan 2 kohdassa määritellyn palkan käsitteen mukaisesti tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Muilla palkan määräytymisen perusteita koskevilla välttämättömillä tiedoilla tarkoitettaisiin palkkavertailun kattavuuden varmistamisessa ja palkkaerojen syiden selvittämisessä tarvittavia tietoja, jotka auttaisivat hahmottamaan vertailtavien tosiasiallisten työtehtävien sisältöjä ja keskeisiä eroja.

Ehdotuksessa maininnalla palkkakartoitusta laadittaessa viitattaisiin siihen, että henkilöstön edustajilla olisi oikeus saada momentin tarkoittamia palkkatietoja koko palkkakartoitusprosessin ajan. Tasa-arvolain 6 a §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan palkkakartoitus koskee koko henkilöstöä ja sisältää naisten ja miesten tehtävien luokituksen, palkat ja palkkaerot.

Palkkakartoituksen tekemisestä säädetään tasa-arvolain 6 b §:n 2 momentissa: ”Jos palkkakartoituksen vaatuvuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, työnantajan on selvítettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia.”

Naisten ja miesten palkkoja verrataan vaativuus- ja tehtäväryhmittäin. Perusteettomien palkkaerojen selvittämiseksi on verrattava toisiinsa sekä samoissa että samanarvoisissa tehtävissä maksettuja palkkoja. Myös erilaisia tehtäviä tulee verrata, jos ne ovat samanarvoisia. Käytettävästä palkkavertailun luokittelusta päätetään työnantajakohtaisesti. Tämä antaa mahdollisuuden työpaikan olosuhteiden kuten henkilöstörakenteen ja palkkausjärjestelmän huomioon ottamiseen. Palkkojen luokittelun tulee olla sellainen, että sen avulla pystytään arvioimaan, onko samoissa tai samanarvoisissa tehtävissä sukupuolesta johtuvia palkkaeroja. Samanarvoisella työllä tarkoitetaan kansainvälisten oikeuslähteiden ja tulkintojen mukaisesti työtä, jota on pidettävä yhtä vaativana kuin toista työtä. Työn vaativuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa työn edellyttämään osaamiseen, työn vastuullisuuteen ja kuormitukseen sekä työoloihin (HE 19/2014, s. 116, I). Myös keskenään erilaiset työt voivat olla samanarvoisia. Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään 2020:4 arvioinut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:n 1 momenttiin (1333/2014) ja työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momenttiin (1331/2014) perustuvaa tasapuolisuusvelvoitetta.

Ehdotuksen mukaan momentin tarkoittamia yksittäisiä palkkatietoja olisi ensinnäkin annettava palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi. Tämä mahdollistaisi palkkavertailut tilanteissa, joissa työntekijät muutoin jäisivät palkkavertailujen ulkopuolelle. Vaikka tasa-arvolaki velvoittaa koko henkilöstön mukaan ottamiseen palkkakartoitukseen, työntekijöitä on esimerkiksi vertailuryhmien pienuuden vuoksi voitu jättää palkkavertailujen ulkopuolelle, jotta yksittäiset palkkatiedot eivät paljastuisi. Myös osa- ja määräaikaisia työntekijöitä on voitu jättää palkkakartoituksen ulkopuolelle. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun vuonna 2016 – 18 toteuttaman kuntien tasa-arvosuunnittelua koskevan selvityksen mukaan noin puolet selvitykseen sisältyvistä kunnista oli ottanut palkkavertailuun vain työntekijäryhmät, joissa oli vähintään kuusi naista ja kuusi miestä. Tämän seurauksena hinnoittelu- ja tehtäväryhmittäinen tarkastelu koski vain 20 - 35 prosenttia työntekijöistä, ja suuri osa työntekijöistä jäi vertailujen ulkopuolelle. (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, KK 22/2018 VP, s. 140–142).

Ehdotetun momentin tarkoittamia yksittäisiä palkkatietoja olisi annettava myös palkkaerojen syiden selvittämiseksi. Tämä vahvistaisi palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamista, joka tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentin mukaan on sen selvittäminen, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä perusteettomia palkkaeroja. Kaikki palkkaerot eivät ole perusteettomia, vaan palkkaeroille voi olla tasa-arvolain 6 b §:n 3 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy. Se, minkä työntekijäryhmien välillä palkkoja verrataan, vaikuttaa perusteettomien palkkaerojen arviointiin. Jos palkkavertailuryhmät on muodostettu niin, että ryhmät ovat selkeitä ja perustuvat vaativuudeltaan samankaltaisiin töihin, naisten ja miesten keskipalkkojen vertailu antaa riittävän pohjan palkkaerojen ja niiden syiden havaitsemiseen ja arviointiin. Vertailuryhmään on kuitenkin voitu sijoittaa myös vaativuudeltaan erilaisia töitä, jolloin palkkaerot eivät tule näkyviin. Pieniä

työntekijäryhmiä on myös voitu yhdistää muihin työntekijäryhmiin tai joitakin yksittäisiä työntekijöitä isompiin ryhmiin, mikä hankaloittaa palkkaerojen havaitsemista ja niiden syiden selvittämistä. Yksittäisten palkkatietojen avulla voitaisiin tällöin selvittää mahdollisia perusteettomia palkkaeroja. Yksilöpalkkojen avulla olisi myös mahdollista selvittää, miten palkkausjärjestelmää sovelletaan naisiin ja miehiin.

Ehdotuksessa henkilöstön edustajat saivat momentin tarkoittamat palkkatiedot yli työehtosopimusrajojen. Tämä vastaa tasa-arvolain 6 a §:n esitöissä (HE 195/2004 vp, s. 27, I) todettua: ”Palkkakartoituksen avulla luottamusmiehet saavat ajantasaiset tiedot eri tehtäväluokituksissa ja tehtäväryhmissä olevista naisista ja miehistä yli työehtosopimusrajojen. Tämä aiheuttaa sen, että kun tasa-arvolain 6 §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus edistää tasa-arvoa työpaikalla, työnantajalle tulee tietoon tulevien palkkatilastojen perusteella velvollisuus toimia siten, että tilastojen osoittamat mahdolliset palkkasyrjintätilanteet tarkistetaan ja oikaistaan. Lisäksi määräys antaa luottamusmiehille sellaista informaatiota, jonka perusteella on mahdollista tehokkaasti käynnistää myös yksittäisten palkkasyrjintätilanteiden hoitaminen.”

Ehdotetun 6 b §:n 4 momentin mukaan työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot.

Ehdotetussa 6 b §:ssä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja 88 artiklan 1 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa antamalla erityinen säännös henkilötietojen luovuttamisesta kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen. Momentissa säädettäisiin tarkoituksesta, joihin tietoja on oikeus saada ja kenelle niitä on oikeus luovuttaa sekä tiedon saamiseen oikeutetuista ja tiedon luovuttamiseen velvoitetuista tahoista tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla.

Henkilöstön edustajilla olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin, mikä olisi omiaan turvaamaan rekisteröityjen perusoikeuksia, erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Salassapitovelvollisuuden rikkominen olisi rangaistavaa, ja siitä tuomittavasta rangaistuksesta säädettäisiin rikoslaisissa. Myös tietosuojalain (1050/2018) 35 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Mainitun pykälän mukaan joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista, taloudellisesta asemasta taikka toisen liikesalaisuudesta, ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle näin saamia tietoja eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Henkilön taloudellisen aseman on katsottu sisältävän päätoimen palkkausta koskevat tiedot (HE 30/1998 vp ja KHO 2019:157). Lisäksi

luottamusmiessopimuksissa on määräyksiä, joiden mukaan luottamusmiehen on pidettävä tehtäviensä hoitamista varten saamansa tiedot luottamuksellisina.

10 §. *Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään ja velvollisuus antaa toisen työntekijän palkkatiedot.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi neljäs momentti, jolloin nykyiset neljäs ja viides momentti siirtyisivät viidenneksi ja kuudenneksi momentiksi. Pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan uutta sisältöä. Uudessa momentissa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta antaa tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdissa tarkoitettua palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatietoja ja muita palkan määräytymistä koskevia välttämättömiä tietoja sekä asiaan liittyvästä tietosuojasta. Tietojenantamisvelvoite koskisi momentissa tarkoitettujen tietojen antamista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa nimikirjalain 7 §:n 1 momentin soveltamista. Ehdotetun momentin sääntely korvaisi tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetyn, joka kumottaisiin.

Voimassaolevassa tasa-arvolaisissa ei säädetä sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäilevän työntekijän itsenäisestä oikeudesta saada työnantajalta toisten työntekijöiden palkkatietoja ilman näiden suostumusta. Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin mukaan palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Ehdotuksen mukaan työnantaja antaisi momentin tarkoittamat tiedot suoraan palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle, jota sitoisi salassapitovelvollisuus saatuihin tietoihin jäljempänä mainituin rajoituksin. Salassapitovelvollisuuden rikkominen olisi rangaistavaa, ja siitä tuomittavasta rangaistuksesta säädettäisiin rikoslaisissa. Syrjintää epäilevä työntekijä saisi siten momentissa tarkoitettut tiedot työnantajalta ilman henkilöstön edustajan ja tasa-arvovaltuutetun myötävaikutusta. Menettely vahvistaisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän oikeussuojaa varmistamalla hänelle itselleen pääsyn oikeussuojan kannalta välttämättömään tietoon. Lisäksi menettely joustavoitaisi ja nopeuttaisi tietojen saamista sekä mahdollistaisi asian selvittämisen ensi vaiheessa työpaikkatasolla.

Mahdollinen palkkasyrjintä todetaan vertaamalla palkkoja. Aitojen vertailuhenkilöiden (verrokkien) palkkatietojen saatavilla oleminen on käytännössä edellytyksenä sille, että työntekijä voi vedota tasa-arvolaisissa säädettyyn palkkasyrjintäkieltoon ja tarvittaessa neuvotella palkkansa korjaamisesta tai viedä asiansa tuomioistuimeen. Oikeus verrokin tai verrokkien palkkatietojen saantiin on siten edellytys palkkasyrjintäkieltojen tehokkaalle

toteutumiselle. Välillisen syrjinnän toteaminen edellyttää myös työntekijäryhmien palkkojen vertailuja.

Ehdotetun momentin tarkoituksena olisi, että syrjintää epäilevä työntekijä voisi omalta kohdaltaan arvioida sitä, onko tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoja noudatettu. Arviointia varten hän tarvitsee tietoa verrokin tai verrokkien palkasta. Ehdotettu työnantajan velvollisuus antaa tietoja koskisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän nimeämän yhden tai useamman työntekijän palkkatietoja ja muita palkan määräytymisen perusteisiin liittyviä välttämättömiä tietoja. Palkkatietoja olisi pyydettävä kirjallisesti, ja niiden pyytämisen tulisi perustua tasa-arvolaisiin tarkoitettuun syrjintäperusteeseen. Tasa-arvolaki kieltää eri asemaan asettamisen naisten ja miesten välillä, raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä, sukupuoli-identiteetin tai ilmaisun perusteella sekä vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvollisuuden perusteella. Työnantajan olisi annettava tiedot kirjallisesti ja viipymättä. Työntekijä päättäisi, onko syytä epäillä syrjintää. Työnantaja ei voisi kieltäytyä antamasta tietoa sillä perusteella, että syrjintäepäily olisi hänen mielestään perusteeton.

Palkkatiedoilla tarkoitettaisiin SEUT 157 artiklan 2 kohdassa määritellyn palkan käsitteen mukaisesti tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Tiedot olisi annettava palkanosittain eriteltyinä. Tiedonantovelvollisuuden piiriin ei kuuluisi tieto siitä, miten työnantaja on arvioinut yksittäisen työntekijän työsuoritusta. Muilla palkan määräytymisen perusteita koskevilla välttämättömillä tiedoilla tarkoitettaisiin tietoja, joita tarvitaan mahdollisen palkkasyrjinnän arvioimiseksi ja oikeussuojan hakemiseksi. Tällaisia olisivat tiedot, jotka auttavat hahmottamaan vertailtavien tosiasiallisten työtehtävien sisältöjä ja keskeisiä eroja. Nämä tiedot voisivat liittyä esimerkiksi työtehtävien laatuun ja työoloihin. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan objektiivisia vertailukriteerejä ovat koulutus- ja ammattitaitovaatimukset, pätevyys, työn kuormittavuus ja vastuun määrä sekä suoritettavan työn ja työtehtävien luonne. Työnantajan tekemä arvio auttaisi työntekijää eroja vertailtaessa.

Työntekijällä olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin. Työntekijä ei saisi ilmaista ulkopuoliselle toista työntekijää koskevia palkkaustietoja. Velvoite ei kuitenkaan koskisi nimikirjalain 7 §:n 1 momentissa säädettyjä tietoja, joiden mukaan tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaisuudesta ovat julkisia. Salassapitovelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät siten nimikirjalain 7 §:n soveltamisalan mukaisesti valtion virkamiesten ja työntekijöiden palkkatiedot, eduskunnan virkamiesten palkkatiedot, Suomen Pankin viran- ja toimenhaltijoiden sekä kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkatiedot sekä

kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 24 a §:n perusteella evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkatiedot.

Salassapitovelvollisuuden estämättä työntekijällä olisi myös aina oikeus antaa saamansa tiedot tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille, muun lain tai työehtosopimuksen mukaiselle edustajalle, oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle, esitutkintaviranomaiselle ja muille viranomaisille, joilla tehtäviensä vuoksi on oikeus käsitellä palkkasyrjintäepäilyä koskevia tietoja. Muun lain tai työehtosopimuksen mukaisella edustajalla tarkoitettaisiin työmarkkinajärjestöjen oikeudellisia asioita hoitavia henkilöitä.

Työnantajalla olisi velvollisuus viipymättä ilmoittaa henkilötietojen antamisesta sille työntekijälle, jonka henkilötietoja olisi annettu. Ilmoituksen olisi katettava henkilötietojen luovutuksen peruste, ajankohta, luovutettujen tietojen sisältö ja tieto siitä, kenelle tietoja on luovutettu. Velvoite ei koskisi nimikirjalain 7 §:n 1 momentissa säädettyjä tietoja.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävä tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemansa, ovat salassa pidettäviä. Vuosituloa koskevia tietoja ovat muun muassa säännöllistä kuukausipalkkaa koskevat tiedot. Koska julkisuuslakia soveltavien viranomaisten ja muiden toimijoiden hallussa palkkausta koskevat tiedot on säädetty salassa pidettäviksi, olisi perusteltua, että yksityiselläkin sektorilla työntekijää koskevat palkkatiedot voitaisiin luovuttaa toiselle työntekijälle siten, että luovutuksensaajaa sitoo lakisääteinen salassapitovelvollisuus.

Ehdotetussa momentissa käytettäisiin tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja 88 artiklan 1 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa antamalla erityinen säännös henkilötietojen luovuttamisesta kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen. Momentissa säädetäisiin tarkoituksesta, joihin tietoja on oikeus saada ja kenelle niitä on oikeus luovuttaa sekä tiedon saamiseen oikeutetuista ja tiedon luovuttamiseen velvoitetuista tahoista tietosuojasetuksen mahdollistamalla tavalla.

Ehdotetussa säännöksessä erityisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaavaa sääntelytoimenpiteitä olisivat työntekijän salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin ja käsittelyn läpinäkyvyyttä koskeva työnantajan velvollisuus ilmoittaa henkilötietojen luovuttamisesta sille työntekijälle, jonka henkilötietoja olisi luovutettu.

14 a §. Rangaistussäännökset. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädetäisiin rangaistaviksi teoiksi ehdotetuissa 6 b §:n 4 momentissa, 10 §:n 4 momentissa ja 10 §:n 5 momentissa säädettyjen salassapitovelvollisuuksien rikkomisen. Pykälän 1 ja 3 momenttien sisällöt säilyisivät ennallaan.

Ehdotetuissa 6 b §:n 4 momentissa ja 10 §:n 5 momentissa säädettäisiin tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvalluutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien salassapitovelvollisuudesta palkkatietoihin ja muihin palkan määräytymisen perusteita koskeviin välttämättömiin tietoihin sekä kiellosta ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja. Ehdotetussa 10 §:n 4 momentissa säädettäisiin syrjintää epäilevän työntekijän oikeudesta toisten työntekijöiden palkkaa ja muita palkan määräytymisen perusteita koskeviin välttämättömiin tietoihin sekä salassapitovelvollisuudesta näihin tietoihin. Syrjintää epäilevällä työntekijällä olisi salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus antaa saamansa tiedot tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille, muun lain tai työehtosopimuksen mukaiselle edustajalle, oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle, esitutkintaviranomaiselle ja muille viranomaisille, joilla tehtäviensä vuoksi on oikeus käsitellä palkkasyrjintäpäilyä koskevia tietoja.

17 §. *Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle.* Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Työnantajan velvollisuudesta antaa toisen työntekijän palkkatietoja palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle ehdotetaan säädettäväksi uudessa 10 §:n 4 momentissa.

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti (niin sanottu palkkabulvaanisäännös), jonka mukaan palkkasyrjintää epäilevän työntekijän on pyydettävä toisen työntekijän palkkatietoja työntekijän edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta, sisällytettiin tasa-arvolakiin vuonna 2005 (232/2005, HE 195/2004). Säännöstä perusteltiin tarkoituksella edistää palkkasyrjintäpäilyjen selvittämistä työpaikkatasolla. Tasa-arvovaltuutettu vastusti säännöstä katsoen sen korostavan viranomaismenettelyä. Valtuutetun mukaan verrokkihenkilön palkkatietojen saanti suoraan työnantajalta olisi edistänyt tavoitetta parhaiten. Tietojen pyytämistä henkilöstön edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta on myös pidetty byrokraattisena ja oikeussuojan tehokkuuden kannalta kyseenalaisena keinona. Säännöstä ei ole myöskään käytetty.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan x.x.2023.

9 Toimeenpano ja seuranta

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja sääntämisympäristö

Palkka-avoimuuden lisääminen on yksi keino vaikuttaa samapalkkaisuuden toteuttamiseen. Lakiehdotuksessa pyritään palkka-avoimuutta tasa-arvolain syrjintä- ja edistämissäännöksissä lisäämällä estämään palkkasyrjintää ja edistämään palkkatasa-arvoa. Ehdotuksella toteutetaan erityisesti perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevia säännöksiä, 6 §:n 4 momentissa säädettyä tasa-arvon edistämisen veloitetta, perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvasäännöstä sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyvällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia.

Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Oikeuskirjallisuuden mukaan yhdenvertaisuussäännös toteuttaa lisäksi osaltaan perustuslain 1 §:n 2 momentin yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistamisestä yhteiskunnassa.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkieltö täydentää yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella.

Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää yleisen, sääntelyvarauksen muotoon kirjoitetun velvollisuuden edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tasa-arvon edistämällä työelämässä viitataan tasa-arvoiseen kohteluun sekä työssä että työhön otettaessa. Asian erityisen merkityksen vuoksi lainkohdassa on erillinen maininta tasa-arvon edistämisestä palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7, PeVL 40/2016 vp, PeVL4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Lainkohdassa korostetaan naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta, joka perustuu myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen (PeVL 38/2006 vp). Lainkohdassa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi (HE 309/1993 vp, s. 46). Tasa-arvolaki on tärkeä yksittäinen tätä perustuslaillista toimeksiäntoa toteuttava säädös (PeVL 40/2004 vp, s. 2). Perustuslain 6 §:n 4 momentti täydentää perustuslain 22 §:ssä säädettyä velvoitetta.

Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Tältä osin säännös vastaa ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa. Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin (HE 309/1993, s. 75).

Ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus

Useat ihmisoikeussopimukset ja EU-lainsäädäntö sisältävät sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän kiellon sekä veloitteen kiellon täytäntöönpanoon. Näitä veloitteita on tarkasteltu kohdissa 2.3 (Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin oikeus) sekä 4.2.3 (Vai-
kutukset sukupuolten tasa-arvoon).

Oikeusturva

Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Säännöksellä turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen ja KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Toisaalta perusoikeus kohdistuu laajemmalle alueelle kuin mainitut ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan (Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Työelämän tasa-arvodiirektiivin 17 artikla velvoittaa varmistamaan, että direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitetut oikeudelliset menettelyt ovat kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleen kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Unionin tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden veloitteen tarjota oikeussuojakeinoja, joilla voidaan riittävästi varmistaa unionin oikeuden alaan kuuluvien oikeuksien tehokas oikeussuoja tuomioistuimessa. Se perustuu tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteille. Tehokkuusperiaate edellyttää, että kansallisessa laissa ei tehdä unionin oikeuden mukaisien oikeuksien toteuttamisesta mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Vastaavuusperiaate edellyttää, että unionin oikeudesta johtuviin vaatimuksiin liittyvät ehdot eivät ole epäsuotuisampia kuin vastaaviin luonteeltaan kansallisiin kanteisiin liittyvät ehdot.

Unionin tuomioistuimen periaatteellisesti merkittävässä tuomiossa 14/83 (von Colson, Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen) luotiin oikeusturvan tehokkuutta koskeva tulkinta-periaate. Periaatteen mukaan silloin, kun EU-oikeus antaa jonkin oikeuden, jäsenvaltiolla on velvollisuus luoda keinot oikeuden toteuttamiseksi. Tuomion mukaan jäsenvaltiolla on velvoite saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tuomion kohdassa 18 todetaan: ”Direktiivin 6 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kansallisissa oikeusjärjestyksissään tarvittavat toimenpiteet, jotta jokainen, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, voi toteuttaa oikeutensa tuomioistuinteitse. Säännöksestä seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat riittävän tehokkaita direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, ja huolehdittava siitä, että asianomaiset henkilöt voivat tosiasiallisesti vedota näihin toimenpiteisiin kansallisissa tuomioistuimissa” (ks. tuomiosta tarkemmin kohta 2.3.1 Euroopan unionin oikeus).

KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sen mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Euroopan neuvoston oikeudessa on kehitetty joitakin periaatteita tehokkuuden määrittämiseksi. Tehokkaan oikeussuojakeinoon on muun muassa oltava saatavilla, voitava tarjota oikeussuojaa valittajan asiassa ja tarjottava kohtuulliset mahdollisuudet voittaa asia. (Euroopan unionin perusoikeusvirasto, FRA 2016, s. 318).

Arviointia edellä mainittujen perusoikeuksien näkökulmasta

Kaikkien ehdotettujen muutosten tavoitteena on estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää palkkatasa-arvoa. Asiaan liittyvää henkilötietojen suojaa käsitellään erikseen jäljempänä.

Henkilöstön tiedonsaantioikeuksia lisäävissä ehdotuksissa (6 § 3 ja 6 a § 4) tasa-arvon edistämiseen pyritään vahvistamalla työntekijöiden palkkatietämystä. Säännöksellä on merkitystä erityisesti PL 6 §:n 4 momentin ja PL 22 §:n kannalta. Ehdotuksella pyritään myös luomaan työntekijöille parempia edellytyksiä palkkauksen ja palkkojen arvioimiseen, millä voi olla välillistä vaikutusta PL 6 §:n 1 ja 2 momentin toteuttamiseen.

Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoituksessa lisäävä ehdotus (6 b § 4) pyrkii edistämään tasa-arvoa luomalla paremmat mahdollisuudet palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamiseen eli mahdollisten sukupuoleen perustuvien perusteettomien palkkaerojen havaitsemiseen. Palkkakartoitussäännös vaikuttaisi siten palkkasyrjintää ennalta estävästi. Ehdotuksella toteutettaisiin erityisesti PL 6 §:n 4 momentissa ja PL 22 §:ssä säädettyjä velvoitteita sekä vaikutettaisiin PL 6 §:n 1 ja 2 momentin toteuttamiseen.

Syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantioikeutta koskeva ehdotus (10 § 4) liittyy perustuslain palkkasyrjintäkiellon tosiasialliseen toteuttamiseen ja oikeussuojan tehokkuuteen. Perustuslain turvaamalla palkkasyrjintäkiellolla on syrjintää epäilevän kannalta oikeusvaikutuksia vasta, jos lainsäädäntö takaa riittävän tehokkaat mahdollisuudet oikeussuojan käyttöön syrjintäkieltoa rikottaessa. Syrjinnän toteaminen ja oikeussuojan hakeminen edellyttävät tietoa verrokkihenkilön palkasta. Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin mukainen palkkasyrjintää epäilevän työntekijän oikeus verrokkien palkkatietoihin toteutuu vain henkilön edustajan välityksellä ja tasa-arvovaltuutetun kautta silloin, jos tasa-arvovaltuutetun mukaan

tähän on perusteltua aihetta. Säännöstä on arvosteltu tehottomaksi ja muun muassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi mietinnössään TyVM 3/2005 vp - HE 195/2004 vp (s. 9, 11), että säännös voi olla byrokraattinen ja sen edellyttämä menettely nostaa kynnystä palkkasyrjäntäkysymysten esiin ottamiseen. Valiokunnan mukaan mahdollisimman suuri avoimuus ja kaikkien palkkaan vaikuttavien tekijöiden läpinäkyvyys palvelevat parhaiten luottamukseen ja oikeudenmukaisuuteen perustuvan työilmapiirin luomista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Ehdotetun 10 §:n 4 momentin valmistelussa on pyritty vahvistamaan tasa-arvolain palkkasyrjäntäkiellon toimeenpanoa EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä niiden tulkinnan näkökulmasta. (Ks. myös kohdat 2.2 ja 2.3 sekä 10 §:n 4 ja 17 §:n 3 momentin säännöskohtaiset perustelut).

Yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta on merkitystä myös sillä, että nykyilainsäädännön mukaan työntekijä jää ilman tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin tarkoittamia palkkatietoja, jos työpaikalla ei ole henkilöstön edustajaa ja työntekijä kieltäytyy palkkatietojensa antamisesta. Ehdotettu 10 §:n 4 momentti korjaisi tämän epäkohdan.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksessa ehdotetaan henkilöstön edustajille ja työntekijöille oikeutta saada työnantajalta työntekijöiden palkkatietoja. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin toisen lauseen lakivarauksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa on rajoittanut lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, PeVL 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018, PeVL 54/2014 vp ja PeVL 10/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kannansa henkilötietojen suojasta lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Valiokunnan näemyksen mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp). Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 1/2020 vp, s. 2, PeVL 4/2020 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (ks. esim. PeVL 20/2020 vp) on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta korostaa, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että henkilötietojen osalta EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä on mahdollista kansallisesti säätää, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsittelyperuste, eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen liikkumavaran käytön on lisäksi oltava yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara –osiossa ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan yleisen edun mukainen ja oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi lakiehdotuksen yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran alaa on arvioitu ja selostettu tarkemmin esityksen tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara –osiossa ja jonkin verran säännöskohtaisissa perusteluissa.

Kansallinen erityissääntely katsottaisiin välttämättömäksi myös riskiperusteisen lähestymistavan näkökulmasta, koska kyse on yksilöön kohdistuvien palkkatietojen luovuttamisesta, ja siksi on olemassa riski rekisteröidyn kannalta, mikäli yksityiskohtaista sääntelyä ei olisi. Sääntelyn oikeasuhteisuus on huomioitu rajaamalla tiedonsaantioikeus palkkatietoihin ja muihin palkan määräytymisen perusteita koskeviin välttämättömiin tietoihin ja määrittelemällä erikseen tietoja saavat tahot sekä mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti luovutettavat tiedot.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitattut lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädetty erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydentilatiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVL 15/2018 vp, s. 35—43, PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Palkkatieto on henkilötieto, ja palkkatiedon käsittelyyn sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Palkkaa koskeva tieto ei kuitenkaan kuulu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin tai ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttu valtiosääntöisesti arkaluonteinen tieto. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista (esimerkiksi ammattiliiton jäsenyys ja henkilön terveyttä koskevat tiedot) säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tämän vuoksi palkkatietojen yhteydessä ei luovutettaisi sellaisia tietoja, joista voisi ilmetä henkilön terveyttä koskevia tietoja. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi sairausetuuksia koskevat tiedot.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki

naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 6, 6 a, 6 b, 10, 14 a ja 17 §
 sellaisina kuin niistä ovat 6 § laissa 232/2005, 6 a, 6 b ja 17 § laissa 1329/2014, 10 § laissa 1023/2008, ja 14 a § laeissa 691/1995 ja 488/2011, seuraavasti:

6 §

Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa ja palkkatietämystä

Jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat:

- 1) toimia siten, että avoimna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Työnantajan on vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.

6 a §

Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi työelämässä

Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on laadittava vähintään joka toinen vuosi erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet. Suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan.

Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa. Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää:

- 1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoitumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista;
- 2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;
- 3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen on oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.

Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

6 b §

Palkkakartoitus

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

Jos palkkakartoituksen vaatuvuus- 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.

Työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot. Henkilöstön edustajilla on salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin.

10 §

Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään ja velvollisuus antaa toisen työntekijän palkkatiedot

Työnantajan on pyynnöstä viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun tavoin. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat.

Työnantajan on samoin viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista työnhakijalle tai työntekijälle, joka katsoo joutuneensa 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa taikka 8 a tai 8 d §:ssä tarkoitetun syrjinnän kohteeksi.

Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

Työnantajan on viipymättä kirjallisesti annettava palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle tämän kirjallisesti pyytämät toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot, jotta työntekijä voi arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa säädettyä syrjintäkieltoa

noudatettu. Työntekijällä on salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin. Salassapitovelvollisuuden estämättä työntekijällä on oikeus antaa saamansa tiedot 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille, muun lain tai työehtosopimuksen mukaiselle edustajalle, oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle, esitutkintaviranomaiselle ja muille viranomaisille, joilla tehtäviensä vuoksi on oikeus käsitellä palkkasyrjintäepäilyä koskevia tietoja. Työnantajan on viipymättä ilmoitettava henkilötietojen luovutuksen kohteena olevalle työntekijälle luovutuksen peruste ja ajankohta, luovutettujen tietojen sisältö ja tieto siitä, kenelle tietoja on luovutettu. Mitä tässä momentissa säädetään salassapitovelvollisuudesta ja työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta, ei sovelleta nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin palkkatietoihin.

Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työ sopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.

Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

14 a §

Rangaistussäännökset

Rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Rangaistus 6 b §:n 4 momentissa, 10 §:n 4 momentissa ja 10 §:n 5 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka rikkoo 14 §:n kieltoa koulutuspaikkaa haettavaksi ilmoitettaessa, on tuomittava *syrjivästä ilmoittelusta* sakkoon. Syyttäjä saa nostaa syytteen syrjivästä ilmoittelusta vain tasa-arvovaltuutetun ilmoituksen perusteella.

17 §

Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus maksutta saada viranomaisilta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamassaan kohtuullisessa määräajassa saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

Kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuudesta evankelisluterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

RINNAKKAISTEKSTI

Laki

naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 6, 6 a, 6 b, 10, 14 a ja 17 §
 sellaisina kuin niistä ovat 6 § laissa 232/2005, 6 a, 6 b ja 17 § laissa 1329/2014, 10 § laissa 1023/2008, ja 14 a § laeissa 691/1995 ja 488/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

6 §

Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa

Jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat:

- 1) toimia siten, että avoimna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

6 a §

Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi työelämässä

Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on laadittava vähintään

Ehdotus

6 §

Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa ja palkkatietämystä

Jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat:

- 1) toimia siten, että avoimna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Työnantajan on vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.

6 a §

Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi työelämässä

Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on laadittava vähintään

joka toinen vuosi erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet. Suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan.

Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa. Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää:

1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista;

2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;

3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle.

Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

6 b §

Palkkakartoitus

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.

joka toinen vuosi erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet. Suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan.

Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa. Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää:

1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista;

2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;

3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. *Tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen on oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.*

Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

6 b §

Palkkakartoitus

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.

Työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön

10 §

Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään

Työnantajan on pyynnöstä viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tavoin. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat.

Työnantajan on samoin viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista työnhakijalle tai työntekijälle, joka katsoo joutuneensa 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa taikka 8 a tai 8 d §:ssä tarkoitetun syrjinnän kohteeksi.

Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

10 §

Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään ja velvollisuus antaa toisen työntekijän palkkatiedot

Työnantajan on pyynnöstä viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tavoin. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat.

Työnantajan on samoin viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista työnhakijalle tai työntekijälle, joka katsoo joutuneensa 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa taikka 8 a tai 8 d §:ssä tarkoitetun syrjinnän kohteeksi.

Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

Työnantajan on viipymättä kirjallisesti annettava palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle tämän kirjallisesti pyytämät toisen työntekijän tai toisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot, jotta työntekijä voi arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa säädettyä syrjintäkieltoa noudatettu. Työntekijällä on salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin. Salassapitovelvollisuuden estämättä työntekijällä on oikeus antaa saamansa tiedot 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille, muun lain tai työehtosopimuksen mukaiselle edustajalle, oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle, esitutkintaviranomaiselle ja muille viranomaisille, joilla tehtäviensä vuoksi on oikeus käsitellä palkkasyrjintäepäilyä koskevia tietoja. Työnantajan on viipymättä ilmoitettava henkilötietojen luovutuksen kohteena olevalle työntekijälle luovutuksen peruste ja ajankohta, luovutettujen tietojen sisältö ja tieto siitä, kenelle tietoja on luovutettu. Mitä tässä momentissa säädetään salassapitovelvollisuudesta ja työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta, ei sovelleta nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin palkkatietoihin.

Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.

Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

14 a §

Rangaistussäännökset

Rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Rangaistus 10 §:n 4 momentissa säädetyn salsapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka rikkoo 14 §:n kieltoa koulutuspaikkaa haettavaksi ilmoitettaessa, on tuomittava *syrjivästä ilmoittelusta* sakkoon. Syyttäjä saa nostaa syytteen syrjivästä ilmoittelusta vain tasa-arvovaltuutetun ilmoituksen perusteella.

17 §

Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus maksutta saada viranomaisilta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamaan kohtuullisessa määräjassa saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja

Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.

Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

14 a §

Rangaistussäännökset

Rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Rangaistus *6 b §:n 4 momentissa*, 10 §:n 4 momentissa ja *10 §:n 5 momentissa* säädetyn salsapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka rikkoo 14 §:n kieltoa koulutuspaikkaa haettavaksi ilmoitettaessa, on tuomittava *syrjivästä ilmoittelusta* sakkoon. Syyttäjä saa nostaa syytteen syrjivästä ilmoittelusta vain tasa-arvovaltuutetun ilmoituksen perusteella.

17 §

Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus maksutta saada viranomaisilta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamaan kohtuullisessa määräjassa saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

(kumotaan)

työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytystä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuudesta evankelisluterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

Kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuudesta evankelisluterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

LAGFÖRSLAG

Lag

om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 6, 6 a, 6 b, 10, 14 a och 17 §
av dem 6 § sådan den lyder i lag 232/2005, 6 a, 6 b och 17 § sådana de lyder i lag 1329/2014, 10 § sådan den lyder i lag 1023/2008 och 14 a § sådan den lyder i lagarna 691/1995 och 488/2011 som följer:

6 §

Arbetsgivarnas skyldighet att främja jämställdheten och lönekunskapen

Varje arbetsgivare ska i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen.

För främjande av jämställdheten i arbetslivet ska arbetsgivarna med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter

- 1) verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- 2) främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang,
- 3) främja jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön,
- 4) utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män,
- 5) göra det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv, framför allt genom att fästa avseende vid arbetsarrangemangen, och
- 6) verka för att förebygga diskriminering på grund av kön.

Arbetsgivaren ska med ett års mellanrum för personalen klargöra det lönesystem som arbetsgivaren följer och hur det tillämpas, övriga grunder enligt vilka lönen bestäms, premieringar samt hur arbetstagaren kan påverka sin egen lön.

6 a §

Åtgärder för främjande av jämställdheten i arbetslivet

Om antalet anställda i anställningsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, ska arbetsgivaren minst vartannat år utarbeta en jämställdhetsplan som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet för att genomföra åtgärderna i syfte att främja jämställdheten. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet.

Jämställdhetsplanen ska utarbetas i samarbete med förtroendemannen, förtroendeombudet, arbetarskyddsfullmäktigen eller andra av personalen utsedda representanter. Representanterna för personalen ska ha tillräckliga möjligheter att delta och påverka när planen utarbetas.

Jämställdhetsplanen ska innehålla

- 1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt för hela personalens del en lönekartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter,

2) åtgärder som behövs för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna ska inledas eller genomföras,

3) en utvärdering av hur åtgärderna i en tidigare jämställdhetsplan har genomförts och av resultaten.

Personalen ska informeras om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den. Jämställdhetsplanen och lönekartläggningen ska vara fritt tillgängliga för hela personalen.

Lokalt kan avtalas att lönekartläggningen görs minst vart tredje år, om en jämställdhetsplan till övriga delar utarbetas varje år.

6 b §

Lönekartläggning

Syftet med en lönekartläggning är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Om en sådan granskning i en lönekartläggning som gäller grupper bildade utifrån kravprofil eller uppgiftskategori eller utifrån andra faktorer visar att det förekommer tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns löner, ska arbetsgivaren utreda orsakerna till och grunderna för löneskillnaderna. Om det på arbetsplatsen tillämpas ett lönesystem där lönen består av lönedelar, ska de viktigaste lönedelarna granskas i syfte att reda ut orsakerna till skillnaderna.

Om det inte finns någon godtagbar orsak till löneskillnaderna ska arbetsgivaren vidta lämpliga korrigerande åtgärder.

I lönekartläggningen ska arbetsgivaren för att säkerställa att lönejämförelsen är täckande eller för att utreda orsakerna till löneskillnader ge de representanter för personalen som avses i 6 a § 2 mom. de löneuppgifter och andra nödvändiga uppgifter om grunderna för bestämmande av lönen för enskilda arbetstagare som de begär. Personalrepresentanterna har tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter.

10 §

Arbetsgivares skyldighet att lämna utredning om sitt förfarande och att lämna ut löneuppgifter för en annan arbetstagare

På begäran ska en arbetsgivare utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. 1 punkten. Av utredningen ska framgå vilka grunder arbetsgivaren följt vid uttagningen, den uttagnas utbildning, arbetserfarenhet och erfarenhet av annat slag samt andra meriter och omständigheter som påverkat valet och som tydligt kan påvisas.

En arbetsgivare ska likaså utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om grunderna för sitt förfarande till en arbetssökande eller arbetstagare som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. 2–5 punkten eller 8 a eller 8 d §.

Arbetsgivaren ska till arbetstagaren lämna en utredning om grunderna för lönen och andra sådana nödvändiga uppgifter om arbetstagaren enligt vilka det kan bedömas om förbudet mot lönediskriminering enligt 8 § 1 mom. 2 eller 3 punkten har iakttagits.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål skriftligen ge en arbetstagare som misstänker lönediskriminering de löneuppgifter och andra nödvändiga uppgifter om grunderna för bestämmande av lönen för en eller flera andra arbetstagare som arbetstagaren skriftligen har begärt, för att arbetstagaren ska kunna bedöma om förbudet mot diskriminering enligt 8 § 1 mom. 2 eller 3 punkten har iakttagits. Arbetstagaren har tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter. Trots tystnadsplikten har arbetstagaren rätt att lämna ut dessa uppgifter till de i 6 a § 2 mom. avsedda personalrepresentanterna, representanter enligt någon annan lag eller enligt kollektivavtal, rättegångsombud eller rättegångsbiträde, förunder-

sökningsmyndigheten och andra myndigheter som på grund av sina uppgifter har rätt att behandla uppgifter som gäller misstanke om lönediskriminering. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål underrätta den arbetstagare vars personuppgifter lämnas ut om grunden och tidpunkten för utlämnandet, innehållet i de utlämnade uppgifterna och till vem de har lämnats ut. Vad som i detta moment föreskrivs om tystnadsplikt och arbetsgivarens anmälningsskyldighet tillämpas inte på löneuppgifter som avses i 7 § 1 mom. i matrikelagen (1010/1989).

En förtroendeman som valts enligt ett kollektivavtal och ett förtroendeombud som avses i 13 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller, enligt vad som har överenskommit på arbetsplatsen, någon annan representant för arbetstagarna har en självständig rätt att få uppgifter om lön och anställningsvillkor för en enskild arbetstagare med hans eller hennes samtycke eller för en grupp av arbetstagare eller så som har överenskommit i ett kollektivavtal som gäller för branschen, om det finns skäl att misstänka lönediskriminering på grund av kön. Om uppgifterna gäller en enskild persons lön, ska denne underrättas om att uppgifterna har givits. En förtroendeman, ett förtroendeombud eller någon annan representant för arbetstagarna får inte för andra röja uppgifter om lön och anställningsvillkor.

I utredningen får inte antecknas uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden utan hans eller hennes samtycke.

14 a §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för diskriminering i arbetslivet finns i 47 kap. 3 § i strafflagen.

Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 6 b § 4 mom., 10 § 4 mom. och 10 § 5 mom. döms enligt 38 kap. 2 § 2 mom. i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i strafflagen eller strängare straff för den föreskrivs på något annat ställe än i 38 kap. 1 § i strafflagen.

Den som bryter mot förbudet i 14 § vid annonsering av utbildningsplatser ska för *diskriminerande annonsering* dömas till böter. Åklagaren får väcka åtal för diskriminerande annonsering endast på anmälan av jämställdhetsombudsmannen.

17 §

Lämnande av uppgifter till jämställdhetsombudsmannen

Trots vad som föreskrivs om offentlighet i fråga om ärenden eller handlingar har jämställdhetsombudsmannen rätt att utan avgift av myndigheterna få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att denna lag iakttas.

Jämställdhetsombudsmannen har rätt att inom en av ombudsmannen utsatt skälig tid av var och en få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att denna lag iakttas samt att kräva att en handling som är i någons besittning ska visas upp, om inte den som har uppgifterna eller handlingen har rätt eller skyldighet enligt lag att vägra vittna eller visa upp handlingen.

I fråga om kyrkliga handlingars och en församlings handlingars offentlighet inom evangelisk-lutherska kyrkan föreskrivs särskilt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

PARALLELLTEXT

Lag

om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 6, 6 a, 6 b, 10, 14 a och 17 § av dem 6 § sådan den lyder i lag 232/2005, 6 a, 6 b och 17 § sådana de lyder i lag 1329/2014, 10 § sådan den lyder i lag 1023/2008 och 14 a § sådan den lyder i lagarna 691/1995 och 488/2011 som följer:

Gällande lydelse

6 §

Arbetsgivarnas skyldighet att främja jämställdheten

Varje arbetsgivare skall i arbetslivet på ett målriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen.

För främjande av jämställdheten i arbetslivet skall arbetsgivarna med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter

- 1) verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- 2) främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang,
- 3) främja jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön,
- 4) utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män,
- 5) göra det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv, framför allt genom att fästa avseende vid arbetsarrangemangen, och
- 6) verka för att förebygga diskriminering på grund av kön.

6 a §

Åtgärder för främjande av jämställdheten i arbetslivet

Om antalet anställda i anställningsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, ska arbetsgivaren minst vartannat år utarbeta en jämställdhetsplan som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet för att genom-

Föreslagen lydelse

6 §

Arbetsgivarnas skyldighet att främja jämställdheten och lönekunskapen

Varje arbetsgivare ska i arbetslivet på ett målriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen.

För främjande av jämställdheten i arbetslivet ska arbetsgivarna med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter

- 1) verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- 2) främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang,
- 3) främja jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön,
- 4) utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män,
- 5) göra det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv, framför allt genom att fästa avseende vid arbetsarrangemangen, och
- 6) verka för att förebygga diskriminering på grund av kön.

Arbetsgivaren ska med ett års mellanrum för personalen klargöra det lönesystem som arbetsgivaren följer och hur det tillämpas, övriga grunder enligt vilka lönen bestäms, premieringar samt hur arbetstagaren kan påverka sin egen lön.

6 a §

Åtgärder för främjande av jämställdheten i arbetslivet

Om antalet anställda i anställningsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, ska arbetsgivaren minst vartannat år utarbeta en jämställdhetsplan som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet för att genom-

föra åtgärderna i syfte att främja jämställdheten. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet.

Jämställdhetsplanen ska utarbetas i samarbete med förtroendemannen, förtroendeombudet, arbetarskyddsfullmäktigen eller andra av personalen utsedda representanter. Representanterna för personalen ska ha tillräckliga möjligheter att delta och påverka när planen utarbetas.

Jämställdhetsplanen ska innehålla

1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt för hela personalens del en lönekartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter,

2) åtgärder som behövs för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna ska inledas eller genomföras,

3) en utvärdering av hur åtgärderna i en tidigare jämställdhetsplan har genomförts och av resultaten.

Personalen ska informeras om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den.

Lokalt kan avtalas att lönekartläggningen görs minst vart tredje år, om en jämställdhetsplan till övriga delar utarbetas varje år.

6 b §

Lönekartläggning

Syftet med en lönekartläggning är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Om en sådan granskning i en lönekartläggning som gäller grupper bildade utifrån kravprofil eller uppgiftskategori eller utifrån andra faktorer visar att det förekommer tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns löner, ska arbetsgivaren utreda orsakerna till och grunderna för löneskillnaderna. Om det på arbetsplatsen tillämpas ett lönesystem där lönen består av lönedelar, ska de viktigaste lönedelarna granskas i syfte att reda ut orsakerna till skillnaderna.

Om det inte finns någon godtagbar orsak till löneskillnaderna ska arbetsgivaren vidta lämpliga korrigerande åtgärder.

föra åtgärderna i syfte att främja jämställdheten. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet.

Jämställdhetsplanen ska utarbetas i samarbete med förtroendemannen, förtroendeombudet, arbetarskyddsfullmäktigen eller andra av personalen utsedda representanter. Representanterna för personalen ska ha tillräckliga möjligheter att delta och påverka när planen utarbetas.

Jämställdhetsplanen ska innehålla

1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt för hela personalens del en lönekartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter,

2) åtgärder som behövs för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna ska inledas eller genomföras,

3) en utvärdering av hur åtgärderna i en tidigare jämställdhetsplan har genomförts och av resultaten.

Personalen ska informeras om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den. *Jämställdhetsplanen och lönekartläggningen ska vara fritt tillgängliga för hela personalen.*

Lokalt kan avtalas att lönekartläggningen görs minst vart tredje år, om en jämställdhetsplan till övriga delar utarbetas varje år.

6 b §

Lönekartläggning

Syftet med en lönekartläggning är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Om en sådan granskning i en lönekartläggning som gäller grupper bildade utifrån kravprofil eller uppgiftskategori eller utifrån andra faktorer visar att det förekommer tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns löner, ska arbetsgivaren utreda orsakerna till och grunderna för löneskillnaderna. Om det på arbetsplatsen tillämpas ett lönesystem där lönen består av lönedelar, ska de viktigaste lönedelarna granskas i syfte att reda ut orsakerna till skillnaderna.

Om det inte finns någon godtagbar orsak till löneskillnaderna ska arbetsgivaren vidta lämpliga korrigerande åtgärder.

I lönekartläggningen ska arbetsgivaren för att säkerställa att lönejämförelsen är täckande eller för att utreda orsakerna till löneskillnader ge de representanter för personalen som avses i 6 a § 2 mom. de löneuppgifter och andra nödvändiga uppgifter om grunderna för bestämmande av lö-

10 §

Arbetsgivares skyldighet att lämna utredning om sitt förfarande

På begäran ska en arbetsgivare utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. 1 punkten. Av utredningen ska framgå vilka grunder arbetsgivaren följt vid uttagningen, den uttagnas utbildning, arbetserfarenhet och erfarenhet av annat slag samt andra meriter och omständigheter som påverkat valet och som tydligt kan påvisas.

En arbetsgivare ska likaså utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om grunderna för sitt förfarande till en arbetssökande eller arbetstagarare som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. 2–5 punkten eller 8 a eller 8 d §.

Arbetsgivaren ska till arbetstagaren lämna en utredning om grunderna för lönen och andra sådana nödvändiga uppgifter om arbetstagaren enligt vilka det kan bedömas om förbudet mot lönediskriminering enligt 8 § 1 mom. 2 eller 3 punkten har iakttagits.

10 §

Arbetsgivares skyldighet att lämna utredning om sitt förfarande och att lämna ut löneuppgifter för en annan arbetstagarare

På begäran ska en arbetsgivare utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. 1 punkten. Av utredningen ska framgå vilka grunder arbetsgivaren följt vid uttagningen, den uttagnas utbildning, arbetserfarenhet och erfarenhet av annat slag samt andra meriter och omständigheter som påverkat valet och som tydligt kan påvisas.

En arbetsgivare ska likaså utan dröjsmål lämna en skriftlig utredning om grunderna för sitt förfarande till en arbetssökande eller arbetstagarare som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. 2–5 punkten eller 8 a eller 8 d §.

Arbetsgivaren ska till arbetstagaren lämna en utredning om grunderna för lönen och andra sådana nödvändiga uppgifter om arbetstagaren enligt vilka det kan bedömas om förbudet mot lönediskriminering enligt 8 § 1 mom. 2 eller 3 punkten har iakttagits.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål skriftligen ge en arbetstagarare som misstänker lönediskriminering de löneuppgifter och andra nödvändiga uppgifter om grunderna för bestämmande av lönen för en eller flera andra arbetstagarare som arbetstagaren skriftligen har begärt, för att arbetstagaren ska kunna bedöma om förbudet mot diskriminering enligt 8 § 1 mom. 2 eller 3 punkten har iakttagits. Arbetstagaren har tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter. Trots tystnadsplikten har arbetstagaren rätt att lämna ut dessa uppgifter till de i 6 a § 2 mom. avsedda personalrepresentanterna, representanter enligt någon annan lag eller enligt kollektivavtal, rättegångsombud eller rättegångsbiträde, förundersökningsmyndigheten och andra myndigheter som på grund av sina uppgifter har rätt att behandla uppgifter som gäller misstanke om lönediskriminering. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål underrätta den arbetstagarare vars personuppgifter lämnas ut om grunden och tidpunkten för utlämnandet, innehållet i de utlämnade uppgifterna och till vem de har lämnats ut. Vad som i detta moment föreskrivs om tystnadsplikt och arbetsgivarens anmälningskyldighet tillämpas inte på löneuppgifter som avses i 7 § 1 mom. i matrikellagen (1010/1989).

En förtroendeman som valts enligt ett kollektivavtal och ett förtroendeombud som avses i 13 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller, enligt vad som har överenskommit på arbetsplatsen, någon annan representant för arbetstagarna har en självständig rätt att få uppgifter om lön och anställningsvillkor för en enskild arbetstagare med hans eller hennes samtycke eller för en grupp av arbetstagare eller så som har överenskommit i ett kollektivavtal som gäller för branschen, om det finns skäl att misstänka lönediskriminering på grund av kön. Om uppgifterna gäller en enskild persons lön, ska denne underrättas om att uppgifterna har givits. En förtroendeman, ett förtroendeombud eller någon annan representant för arbetstagarna får inte för andra röja uppgifter om lön och anställningsvillkor.

I utredningen får inte antecknas uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden utan hans eller hennes samtycke.

14 a §

Straffstadganden

Om straff för diskriminering i arbetslivet stadgas i 47 kap. 3 § strafflagen.

Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 10 § 4 mom. döms enligt 38 kap. 2 § 2 mom. strafflagen, om inte gärningen skall bestraffas enligt 40 kap. 5 § strafflagen eller strängare straff för den stadgas på något annat ställe än i 38 kap. 1 § strafflagen.

Den som bryter mot förbudet i 14 § vid annonsering av utbildningsplatser ska för *diskriminerande annonsering* dömas till böter. Åklagaren får väcka åtal för diskriminerande annonsering endast på anmälan av jämställdhetsombudsmannen.

17 §

Lämnande av uppgifter till jämställdhetsombudsmannen

Trots vad som föreskrivs om offentlighet i fråga om ärenden eller handlingar har jämställdhetsombudsmannen rätt att utan avgift av myndigheterna få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att denna lag iakttas.

Jämställdhetsombudsmannen har rätt att inom en av ombudsmannen utsatt skälig tid av var och en få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att denna lag iakttas samt att kräva att en handling som är i någons besittning ska visas upp, om inte den som har uppgifterna eller handlingen har rätt eller skyldighet enligt lag att vägra vittna eller visa upp handlingen.

En förtroendeman som valts enligt ett kollektivavtal och ett förtroendeombud som avses i 13 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller, enligt vad som har överenskommit på arbetsplatsen, någon annan representant för arbetstagarna har en självständig rätt att få uppgifter om lön och anställningsvillkor för en enskild arbetstagare med hans eller hennes samtycke eller för en grupp av arbetstagare eller så som har överenskommit i ett kollektivavtal som gäller för branschen, om det finns skäl att misstänka lönediskriminering på grund av kön. Om uppgifterna gäller en enskild persons lön, ska denne underrättas om att uppgifterna har givits. En förtroendeman, ett förtroendeombud eller någon annan representant för arbetstagarna får inte för andra röja uppgifter om lön och anställningsvillkor.

I utredningen får inte antecknas uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden utan hans eller hennes samtycke.

14 a §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för diskriminering i arbetslivet finns i 47 kap. 3 § i strafflagen.

Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 6 b § 4 mom., 10 § 4 mom. och 10 § 5 mom. döms enligt 38 kap. 2 § 2 mom. i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i strafflagen eller strängare straff för den föreskrivs på något annat ställe än i 38 kap. 1 § i strafflagen.

Den som bryter mot förbudet i 14 § vid annonsering av utbildningsplatser ska för *diskriminerande annonsering* dömas till böter. Åklagaren får väcka åtal för diskriminerande annonsering endast på anmälan av jämställdhetsombudsmannen.

17 §

Lämnande av uppgifter till jämställdhetsombudsmannen

Trots vad som föreskrivs om offentlighet i fråga om ärenden eller handlingar har jämställdhetsombudsmannen rätt att utan avgift av myndigheterna få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att denna lag iakttas.

Jämställdhetsombudsmannen har rätt att inom en av ombudsmannen utsatt skälig tid av var och en få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över att denna lag iakttas samt att kräva att en handling som är i någons besittning ska visas upp, om inte den som har uppgifterna eller handlingen har rätt eller skyldighet enligt lag att vägra vittna eller visa upp handlingen.

På begäran av en arbetstagare som misstänker lönediskriminering har en i 10 § 4 mom. avsedd representant för arbetstagarna rätt att få uppgifter av jämställdhetsombudsmannen om lön och anställningsvillkor i fråga om en enskild arbetstagare när det finns grundad anledning till misstanken. Jämställdhetsombudsmannen ska lämna uppgifterna till representanten utan dröjsmål, dock inom två månader från mottagandet av begäran. Om jämställdhetsombudsmannen vägrar ge uppgifterna kan representanten för arbetstagarna föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling.

I fråga om kyrkliga handlingars och en församlings handlingars offentlighet inom evangelisk-lutherska kyrkan föreskrivs särskilt.

(upphävs)

I fråga om kyrkliga handlingars och en församlings handlingars offentlighet inom evangelisk-lutherska kyrkan föreskrivs särskilt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Liitteet: Eriävät ja täydentävät mielipiteet

Eriävä mielipide

4.10.2021

1 (10)

ERIÄVÄ MIELIPIDE PALKKA-AVOIMUUSTYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on valmistellut tasa-arvolain palkka-avoimuutta koskevien säännösten uudistamista koskevan mietinnön. Mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Vastustamme mietinnössä ja hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjä ehdotuksia ja katsomme, että esitys ei ole toteuttamiskelpoinen mietinnössä esitetyssä muodossa. Esitys on valmisteltu puutteellisesti ja yksipuolisesti, eikä erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia käytännön työelämään ja työpaikoille ole riittävällä tavalla analysoitu. Valmistelua ei näkemyksemme mukaan ole toteutettu asianmukaisen, kolmikantaisen lainvalmistelun periaatteita noudattaen, eikä työryhmän työssä ole riittävällä tavalla käyty läpi lainsäädännön muutostarpeita, eri osapuolten näkemyksiä, aiempia asiaa koskevia selvityksiä ja tutkimuksia, kansainvälistä vertailua tai asiaan vaikuttavaa EU-sääntelyä ennen säännösehdotusten esittämistä. Työryhmän puutteellista valmistelua kuvastaa osaltaan se, että Elinkeinoelämän keskusliitto EK jättäytyi pois työryhmästä marraskuussa 2020.

Katsomme, että lainsäädäntömuutosten valmistelua ei tule jatkaa mietinnössä esitettyjen ehdotusten pohjalta.

Tiivistelmä näkemyksistä

1. Palkkasyrjintä on jo tällä hetkellä Suomessa ehdottomasti kiellettyä. Tasa-arvolainsäädäntöä uudistettiin viimeksi vasta vuonna 2015 ja lainsäädäntömme täyttää kaikki EU-kriteerit ja on edistyksellinen myös kansainvälisestä näkökulmasta.
2. Esityksen lähtökohta, jonka mukaan vain palkka-avoimuutta lisäämällä voitaisiin edistää palkkatasa-arvoa ja estää palkkasyrjintää sekä parantaa oikeussuojan tehokkuutta palkkasyrjintää epäiltäessä erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla, on virheellinen. Mietinnössä ei ole esitetty tilastoihin tai tutkimukseen pohjautuvia perusteluita väitteelle.
3. Työpaikkakohtainen palkka-avoimuus, työntekijän oikeus saada koska tahansa tietoonsa toisen yksittäisten työntekijän palkkatiedot tai henkilöstön edustajan oikeus saada tietoonsa myös muiden kuin edustamiensa henkilöiden palkkatietoja ilman näiden suostumusta palkkakartoituksen yhteydessä eivät ole ratkaisuja mietinnössä esitettyjen, sukupuolten välisen ansioerojen korjaamiseen. Tähän voidaan vaikuttaa ja lähtökohtaisesti eroa voidaan saada pienemmäksi vain koulutusvalintoihin sekä asenteisiin ja tätä kautta työmarkkinoiden segregatioon vaikuttamalla.
4. Mietinnössä esitettävät ehdotukset lisääisivät työnantajien hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia. Muutokset myös merkitsisivät huomattavaa muutosta voimassa olevan lainsäädännön peruseriaatteisiin, kuten henkilöstön edustamista koskevaan periaatteeseen työpaikoilla. Lisäksi esitettävät muutokset puuttuvat huomattavalla tavalla työntekijöiden yksityisyyden suojaan.

Eriävä mielipide

4.10.2021

2 (10)

5. Käytännön työelämässä nyt esitettävän sääntelyn haitat olisivat huomattavasti sen mahdollisia hyötyjä suuremmat. Hallitusohjelman tavoitteet puuttua perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin on mahdollista toteuttaa tasapainoisemmalla sekä eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet paremmin huomioivalla tavalla.

Yleistä

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan ”*perusteettomien palkkaerojen ja palkkasyrjinnän poistamista edistetään lisäämällä palkka-avoimuutta lainsäädännön keinoin. Perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin puututaan nykyistä tiukemmin. Lisätään tasa-arvolakiin henkilöstön, henkilöstöedustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksia ja tosiasiallisia mahdollisuuksia lisätä palkkatietoutta ja puuttua tehokkaammin palkkasyrjintään*”.

Työmarkkinoihin ja tasa-arvoon liittyvän keskustelun osalta on ensinnäkin huomattava, että vaikka tasa-arvon toteutumiseen liittyy Suomessa edelleen kehityskohteita, on tasa-arvon toteutuminen maassamme kansainvälisesti vertailun erittäin hyvällä tasolla. Maailman talousfoorumin vertailussa Suomi on maailman kolmanneksi tasa-arvoisin maa, Suomessa sukupuolten osallistuminen työelämään on EU:n toiseksi tasa-arvoisinta, suomalaisten naisten tasa-arvo työelämässä on maailman neljänneksi parasta ja Suomessa valta on jakautunut kolmanneksi tasa-arvoisimmin EU:n jäsenmaiden välisessä vertailussa. Lähtökohdat tasa-arvon kehittämiseksi myös tulevaisuudessa ovat Suomessa siis erinomaiset. Työlainsäädäntöä tulee kuitenkin kehittää huolellisesti valmistellen, suhteellisuusperiaate huomioiden ja niin, että lainsäädäntömuutoksilla voidaan osoittaa puuttuvan todellisiin työelämän ongelmiin.

Työlainsäädäntöä kehitettäessä tulee tarkoin huomioida työlainsäädännön muodostama kokonaisuus. Yhden osa-alueen kehittämällä on vaikutusta kokonaisuuteen ja yksipuolinen kehittäminen voi vääristää muutoin hyvin toimivaa kokonaisuutta. Työlainsäädäntöä Suomessa kehitettäessä otetaan lainsäädännön valmisteluprosessissa normaalisti huomioon myös eurooppalainen viitekehys. Euroopan unioni on julkaissut ehdotuksen direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Katsonne, että työryhmän olisi tullut aloittaa toiminta vasta, kun eurooppalainen viitekehys olisi ollut tiedossa. Nyt Suomen lainsäädäntö ei tule tältä osin vastaamaan eurooppalaista viitekehystä.

Työmarkkinoiden tasa-arvosta puhuttaessa nostetaan usein esiin miesten ja naisten välinen keskiansioiden ero (16%), johon useimmiten – myös työryhmän mietinnössä - viitataan termillä palkkaero. Miesten ja naisten välisiä ansioeroja tarkasteltaessa on huomattava, että työelämän segregatio eli jakautuminen naisten ja miesten aloihin on Suomessa poikkeuksellisen voimakas: vain noin 10 % palkansaajista työskentelee aloilla, joilla naisia ja miehiä on molempia vähintään 40 %. Lisäksi isät pitävät vain noin 10 % perhevapaista, mikä heijastuu naisten asemaan työmarkkinoilla. Suurimmat syyt naisten ja miesten ansioeroihin ovat siis naisten ja miesten työskenteleminen eri toimialoilla sekä miesten suuremmat vuosittaiset työtunnit.

Eriävä mielipide

4.10.2021

3 (10)

Puhuttaessa palkkasyrjinnästä sekä naisten ja miesten palkkaeroista, tulee kuitenkin pitää mielessä, että keskustelu on juridiikan sekä lainsäädännön näkökulmasta hedelmällistä ja tarkoituksenmukaista vain, kun puhutaan palkoista saman toimialan ja erityisesti saman työnantajan palveluksessa. Samoin on huomattava, että mitä tarkempaan ala- ja tehtäväkohtaiseen palkka-vertailuun mennään, sitä pienemmäksi sukupuolten välinen palkkaero kutistuu. Tämä käy ilmi tilastokeskuksen tilastoaineistoista. Vertailtaessa naisten ja miesten säännöllisen työajan ansioita, on niin kutsuttu selittämätön palkkaero tilastokeskuksen tutkimusten mukaan samalla ammattinimikkeellä ja samassa toimipaikassa, samoissa ja yhtä vaativissa tehtävissä 0-7 prosenttia riippuen henkilöstöryhmästä ja käytetystä tilastoaineistosta.

Toisin kuin mietinnössä annetaan ymmärtää, naisten ja miesten keskiansioiden välinen vertailu ei siis kuvaa sitä, miten samapalkkaisuus toteutuu työpaikoilla. Keskiansioiden ero ei kerro tasa-arvon tilasta tai syrjinnästä, vaan työmarkkinoiden rakenteista, naisten ja miesten koulutus-, ura- ja toimialavalinnoista, eri alojen ja työnantajien palkanmaksukyvyistä, tuottavuuskehityksestä sekä erilaisista työskentelytavoista. Myöskään mahdollinen selittämätön palkkaero ei automaattisesti kerro palkkasyrjinnästä. Tiivistetysti, suurin osa sukupuolten välisestä keskimääräisestä palkkaerosta johtuu siitä, että miehet ja naiset työskentelevät eri aloilla ja eri tehtävissä. Ala- ja yrityskohtaisista tarkasteluista käy ilmi, että palkkaerot johtuvat muun muassa työn määrään ja olosuhteisiin liittyvistä tekijöistä (työaikamuodot kuten vuorotyö, lisiin oikeutettava työ, tehdyn työajan määrä ml. ylityö).

Sukupuolten yhteiskunnallisen työnjaon epäsymmetria näkyy myös siinä, että Suomessa miesten ja naisten koulutuslavalinnat ovat selvästi eriytyneet. Lisäksi edelleen naiset kantavat miehiä suuremman vastuun lasten ja kodin hoivatoimista, kun taas miehet erikoistuvat työuraansa. Samalla naisten pidemmät poissaolot työelämästä perheen lasten ollessa pieniä alentavat naisten työllisyysastetta. Poissaolot työelämästä voivat näkyä myös heikompana palkka- ja urakehityksenä erityisesti työuran alkuvaiheessa.

Työryhmän mietinnössä on todettu, että *"palkka-avoimuutta lisäämällä voitaisiin edistää palkkatasa-arvoa ja estää palkkasyrjintää sekä parantaa oikeus-suojan tehokkuutta palkkasyrjintää epäiltäessä erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla."* Tämä lähtökohta toistuu läpi mietinnön esitettävien muutosten perusteena. Mietinnössä on lisäksi todettu, että *"perusteettomien palkkaerojen tarkastelu palkkakartoituksessa ja palkkasyrjintään puuttuminen vaikuttaisivat muiden keinojen rinnalla myös sukupuolten palkkaeron kaventumiseen koko työmarkkinoilla"*. Kyseisille väitteille ei ole kuitenkaan mietinnössä tai työryhmän työn aikana esitetty minkäänlaisia tutkimukseen, tilastoihin tai kansainvälisiin kokemuksiin pohjautuvia perusteluita. Korostamme, että työpaikkakohtainen palkka-avoimuus ei ole ratkaisu edellä mainittujen erojen korjaamiseen, vaan sukupuolten väliseen ansioeroon voidaan vaikuttaa ja lähtökohteisesti eroa voidaan saada pienemmäksi vain koulutusvalintoihin ja asenteisiin vaikuttamalla.

On myös huomattava, että enemmistö työnantajista sekä työelämässä olevista suomalaista eivät kannata nyt esitettävän kaltaisia muutoksia. Suomen

Eriävä mielipide

4.10.2021

4 (10)

Yrittäjien toukokuussa 2021 tekemän yrittäjägallupin¹ mukaan 80 % vastaajista vastustaa nyt mietinnössä esitettävää muutosta, jonka mukaan yksittäisellä työntekijällä olisi koska tahansa mahdollisuus saada toisen työntekijän palkkatiedot. Kesäkuussa 2021 tehdyn työelämägallupin² vastausten mukaan 61 % työelämässä mukana olevista suomalaisista vastustaa esitettävän kaltaista muutosta. Samat näkemykset ovat toistuneet aiemmin mm. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n tekemän kyselytutkimuksen³ tuloksissa.

Mietinnössä esitettävät ehdotukset lisäisivät työnantajien hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia. Muutokset myös merkitsisivät huomattavaa muutosta voimassa olevan lainsäädännön peruseriaatteisiin. Lisäksi esitettävät muutokset puuttuvat huomattavalla tavalla työntekijöiden yksityisyyden suojaan ja ovat omiaan aiheuttamaan kateutta sekä eripuraa työpaikoilla. Katsomme, että hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet on mahdollista toteuttaa tasapainoisemmalla sekä eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet paremmin huomioivalla tavalla. Nykyisen lainsäädännön mahdolliset puutteet voidaan korjata antamalla yksittäiselle työntekijälle oikeus saada toisen työntekijän palkkatiedot tasa-arvovaltuutetun kautta, silloin, kun palkkasyrjintäepäilylle on perusteltua aihetta.

Esityksen keskeisistä ehdotuksista

Henkilöstön palkkatietämyksen lisääminen ja tiedonsaantioikeus tasa-arvosuunnitelmasta ja palkkakartoituksesta

Mietinnön esitys, jonka mukaan jatkossa tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla on näkemyksemme mukaan perusteltu ja se osaltaan vahvistaa henkilöstön mahdollisuuksia saada tietoa työpaikan tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista. Silloin kun työnantajalla on velvollisuus laatia tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus, on perusteltua, että nämä dokumentit ovat myös työntekijöiden saatavilla.

Henkilöstön palkkatietämystä pyritään esityksessä lisäämään myös siten, että jatkossa työnantajan olisi vuoden välein selvítettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.

Esitetty muutos lisäisi työnantajan hallinnollista taakkaa ja katsomme, että esitettyä, vuoden välein toteutettavaa selvitystä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Yritysten ja muiden työnantajien noudattamat palkkausjärjestelmät perustuvat usein joko työnantajan noudattaman työehtosopimuksen määräyksiin tai yrityksessä sovittuun. Pääsääntöisesti palkkausjärjestelmät ovat sellaisia, että niitä ei uudisteta vuosittain. Lisäksi on selvää, että mikäli palkkausjärjestelmää muutetaan, uuden palkkausjärjestelmän perusteet käydään

¹ [Kysely: Yrittäjät eivät halua palkkoja avoimiksi | Federation of Finnish Enterprises \(yrittajat.fi\)](#)

² [Työelämägallup – kysely palkka-avoimuudesta työllisille Suomessa \(yrittajat.fi\)](#). Tutkimusaineisto on väestöedustava vastaajien sukupuolen, iän ja asuinalueen mukaan.

³ [Valtaosa kansasta vastustaa palkkojen pakkojulkisuutta | Elinkeinoelämän keskusliitto \(ek.fi\)](#). Kyselyn tulokset on painotettu iän, sukupuolen ja asuinpaikan mukaan väestötilastoja vastaaviksi.

Eriävä mielipide

4.10.2021

5 (10)

tässä yhteydessä henkilöstön kanssa läpi. Katsomme, että mikäli tällaisesta uudesta velvollisuudesta päädytään säätämään, tulisi velvollisuuden toistua enintään kerran kolmen vuodessa.

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua mietinnön pohjalta jatketaan, esityksen 6 §: 3 momentti tulee muotoilla seuraavalla tavalla:

*”Työnantajan on **kolmen vuoden välein** selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen sekä muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.”*

Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudet palkkakartoituksessa

Henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksiin esitettävät muutokset ovat monilta osin ongelmallisia ja puuttuvat huomattavalla tavalla työntekijöiden yksityisyyden suojaan. Lisäksi mietintö on esitettävien muutosten osalta huomattavan puutteellinen mm. henkilöstön edustajan mahdollisesti saamiin tietoihin liittyvien tietosuojaa ja käytännön toteutusta koskevien kysymysten näkökulmasta.

Palkkakartoitusta ja siihen liittyvää henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely on tällä hetkellä tarkoituksenmukaista ja toimivaa ja katsomme, että mietinnössä esitetyt muutokset eivät ole perusteltuja. Ei ole perusteltua, että yksittäisten työntekijöiden tietoja annettaisiin henkilöstön edustajalle esimerkiksi tilanteessa, jossa lain mukaan laadittu palkkakartoituksen perusteella palkkaeroja ei työpaikalla ole. Yksittäisen työntekijän palkkatietoja ei myöskään ole perusteltua luovuttaa esityksessä kuvatulla tavalla palkkavertailun kattavuuden selvittämiseksi. Tarvittaessa palkkakartoituksen kattavuus voidaan varmistaa esimerkiksi niin, että työnantaja antaa henkilöstön edustajalle palkkakartoituksen yhteydessä selvityksen, että kaikki työntekijät ovat palkkakartoituksen piirissä.

Korostamme, että nykylainsäädäntöä vastaavasti, henkilöstön edustajalla ei tule missään tilanteessa olla oikeutta saada tietoja muiden kuin niiden henkilöiden osalta, joita tämän katsotaan edustavan. Esityksessä ei ole esitetty mitään perusteluita sille, että esimerkiksi yksittäisen työntekijäryhmän edustajalla olisi oikeus saada muihin henkilöstöryhmiin kuuluvien ja mahdollisesti täysin eri tehtävissä toimivien henkilöiden yksilöityjä palkkatietoja.

Mietinnössä esitettävien muutosten osalta korostamme lisäksi, että mikäli henkilöstön edustaja jatkossa esityksen mukaisesti pyytää ja saa useiden työntekijöiden palkkatietoja, on kyseessä selvästi EU:n tietosuoja-asetuksen mukainen henkilökisteri ja henkilöstön edustajasta tulee tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä, johon kohdistuu asetuksen mukaiset velvoitteet sekä mahdollisten sanktioiden uhka. Kysymys on etenkin työntekijöiden oikeusturvan näkökulmasta merkittävä, mutta sen arviointi sekä esilletuonti jäävät mietinnössä täysin puutteellisiksi.

Eriävä mielipide

4.10.2021

6 (10)

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua mietinnön pohjalta jatketaan, esityksen 6 b § tulee muotoilla seuraavalla tavalla:

”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 selvítettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. **Työnantajan on annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille pyydettyä tietoa palkkakartoituksen piirissä olevista työntekijöistä.***

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

Syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeudet verrokkien palkkatietoihin

Mietinnössä esitettävä muutos, jonka perusteella yksittäisellä työntekijällä olisi jatkossa oikeus pyytää kenen hyvänsä toisen työntekijän yksilöidyt palkkatiedot olisi merkittävä nyky-lainsäädäntöön nähden sekä periaatteellisesti että käytännön tasolla ja puuttuisi merkittävästi myös työntekijöiden yksityisyyden suojaan.

Toisin kuin mietinnössä on esitetty, hallitusohjelman kirjaukset ja tavoitteet eivät edellytä yksityisyyden suojan rikkomista esitetyllä tavalla eikä siihen olisi syytä myöskään perusoikeusnäkökulmasta mennä. Kuten mietinnön kansainvälisestä vertailusta käy ilmi, näin pitkälle menevää sääntelyä ei ole toteutettu Norjaa lukuun ottamatta Euroopan maassa. Myöskään keväällä 2021 julkistettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla ei sisällä nyt esitettävän mukaista sääntelyä.

Mietinnön lähtökohta, jonka mukaan palkkojen tasa-arvoisuus ei palkkasyrjinnästä johtuen toteudu työyhteisöissä ja tästä johtuen palkka-avoimuutta koskevaa sääntelyä tulisi tiukentaa, on virheellinen. Tällaisesta ongelmasta ylipäätään, puhumattakaan, että kyseessä olisi laaja ongelma suomalaisilla työpaikoilla, ei ole työryhmän työn kuluessa esitetty mitään tutkimuksellista tai tilastollista näyttöä. Nyky-yhteiskunnassa syrjinnän ilmenemisestä työnantajalle seuraava mahdollinen mainehaitta on niin suuri, että työnantajat nimenomaan pyrkivät noudattamaan tasa-arvoa niin palkkauksessa kuin myös muissa työsuhteen ehdoissa.

Esityksen mukaan syrjintää epäilevä työntekijä voisi pyytää toisen työntekijän palkkatietoja, jotta voisi omalta kohdaltaan arvioida sitä, onko tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoja noudatettu. Työntekijä siis päättäisi itsenäisesti, onko

Eriävä mielipide

4.10.2021

7 (10)

syytä epäillä syrjintää eikä työnantaja voisi kieltäytyä antamasta tietoa sillä perusteella, että syrjintäepäily olisi hänen mielestään perusteeton. Tämä tarkoittaa, että esityksen mukaiset muutokset johtaisivat käytännössä siihen, että kenellä tahansa työntekijällä olisi oikeus koska tahansa saada tietoonsa kenen tahansa toisen työntekijän palkkatiedot, riippumatta siitä, tekevtkö työntekijät objektiivisesti arvioiden samaa tai samanarvoista työtä, eli voidaanko heitä pitää toistensa verrokkeina. Tämä tarkoittaa, että työnantajalla ei olisi mitään keinoa puuttua kyselyoikeuden mahdollisiin väärinkäytöksiin tai olla vastaamatta puhtaasta uteliaisuudesta tehtyihin kyselyihin.

Tällä hetkellä tasa-arvolaki antaa syrjintää epäilevälle työntekijälle mahdollisuuden saada tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetun kautta henkilöstön edustajan välityksellä. On totta, että sääntely jättää tältä osin huomioimatta ne työntekijät, joiden työpaikoilla ei ole valittu henkilöstön edustajaa tai henkilöstön edustaja ei ole halukas viemään eteenpäin yksittäisen työntekijän pyyntöä. Tältä osin katsomme, että nykyistä tasa-arvolain 17 §:n 3 momenttia voidaan laajentaa koskemaan myös yksittäisen palkansaajan mahdollisuutta saada palkkatietoja tasa-arvovaltuutetun kautta. Muutos lisäisi hallitusohjelman mukaisesti voimassa olevasta laista poiketen yksittäisen työntekijän mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisissa syrjintätapauksissa. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu viranomaisena pystyisi tarvittaessa ottamaan kantaa mahdollisen syrjintäperusteen olemassaoloon. Tällaisella sääntelymallilla myös estettäisiin puhtaasta uteliaisuudesta tehty pyynnöt, koska viranomaisen arvioisi tilannetta virkavastuulla.

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua mietinnön pohjalta jatketaan, tasa-arvolain 10 § tulee mietinnössä esitetystä poiketen säilyttää nykyisessä muodossaan ja lain 17 § 3 momentti tulee muotoilla seuraavalla tavalla:

”Palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä tai palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot työntekijälle tai edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijä tai työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.”

Esityksen vaikutus- ja perusoikeusarviointit ovat puutteelliset

Mietinnön vaikutusarviointit ovat suppeat, osittain yksipuoliset sekä puutteelliset. Mietinnön esitysten lähtökohtana on oletus, jonka mukaan suomalaisilla työmarkkinoilla esiintyisi merkittävästi sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää. Tällaiselle oletukselle ei kuitenkaan esitetä minkäänlaisia perusteita tai tilastoja, jotka väitettä tukisivat. Myös vaikutusarviointien lähdemateriaali ja viittaukset on esityksessä kuvattu puutteellisesti.

Esityksen tavoitteena on vähentää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja lisäksi mietinnössä on useaan kertaan todettu, että esitettävät muutokset vähentäisivät myös sukupuolten välisiä ansioeroja koko yhteiskunnan tasolla. Esityksen vaikutusarviointien perusteella tällaiselle oletukselle ei kuitenkaan

Eriävä mielipide

4.10.2021

8 (10)

ole löydettävissä perusteita. Lisäksi vaikutusarvioinnissa on kokonaan jätetty huomioimatta mahdolliset vaikutukset, jotka työpaikoilla aiheutuvat esityksen mahdollistamista perusteettomista palkkatietoja koskevista tietopyynnöistä ja niiden seurauksista.

Mietinnön yritysvaikutuksia koskevassa arviossa todetaan, että ehdotuksen vaikutukset yritysten (työnantajien) hallinnollisiin kustannuksiin olisivat vähäiset. Samaan aikaan viranomaisten resurssitarpeen oletetaan kasvavan. Otaen huomioon, että esitetyt muutokset väistämättä lisääisivät työnantajien hallinnollista taakkaa ja esimerkiksi mahdollisten palkkatietopyyntöjen lukumäärää ei työnantaja pysty millään tavalla rajoittamaan, on täysin selvää, että sääntely esitettävässä muodossa tulisi lisäämään työnantajille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Mikäli kaikilla työpaikoilla jouduttaisiin keskimäärin käyttämään vuodessa yksi tunti palkkaselvitysten tekemiseen ja yksittäisten työntekijöiden tekemiin palkkatietopyyntöihin vastaamiseen, siitä aiheutuva kustannus olisi **vähintään 7,5 miljoonaa euroa** vuodessa.⁴

Mietinnön vaikutusten arviointi on puutteellista myös uuden työnantajalle asetettavan palkkausjärjestelmää koskevan selvitysvelvollisuuden osalta. Työnantajan selvitysvelvollisuuden sisältö ehdotetaan laajaksi ja se koskisi vuosittain kaikkia työpaikkoja. Työnantajan on selvitettävä henkilöstölle käytössä oleva palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen sekä muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Esitetyn säännöksen tarkoittama selvitysvelvollisuus aiheuttaa hallinnollista taakkaa työnantajan henkilöstö- ja taloushallinnolle sekä työnantajan edustajille, joiden pitää valmistella selvitys ja esittää se henkilöstölle. Lisäksi henkilöstö on palkkausjärjestelmää koskevan informaatiotilaisuuden aikana vuosittain poissa varsinaisesta tuottavasta työstä. Mikäli informaatiotilaisuudet järjestettäisiin jokaisella työpaikalla siten, että niihin voisi osallistua koko henkilöstö, se myös vaatisi käytännössä keskiuurissa ja suurissa työyhteisöissä useamman kuin yhden tilaisuuden järjestämistä, mikä moninkertaistaa työnantajalle aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Jos kaikilla työpaikoilla järjestettäisiin vuosittain vain yksi yhden tunnin mittainen selostustilaisuus palkkausjärjestelmästä, vuotuiset pysyvät kustannukset olisivat **lähes 48 miljoonaa euroa**.⁵ Työnantajien kustannukset olisivat luonnollisesti tässä esitettyä suuremmat, jos tilaisuuksia järjestettäisiin enemmän kuin yksi. Kokonaiskustannukset olisivat yllä esitettyä pienemmät, jos osa työnantajista ei järjestäisi yhtään selostustilaisuutta, vaan antaisivat palkkausjärjestelmää koskevan selvityksen pelkästään kirjallisessa muodossa esimerkiksi intranetsivuillaan. Tällainen palkkausjärjestelmän kirjallinen informointitapa olisi kuitenkin säännösehdotuksen palkkatietämyksen aktiivista edistämistä koskevan tarkoituksen vastaista.

Mietinnön perusoikeuksia koskevassa arviossa on todettu arvioitaessa esityksen suhdetta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, että palkka-asioiden ei ole katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan ydinalueeseen (PeVL

⁴ Arvio perustuu oletukseen, jossa selvityksen tekijän keskituntipalkka sivukuluineen olisi 29 euroa / tunti ja jokaisella työpaikalla selvityksiin käytettäisiin vuodessa yksi (1) työtunti.

⁵ Arvio perustuu laskelmaan, jossa kustannukset syntyisivät työnantajien edustajien asiaan käyttämästä ajasta (kaksi (2) työnantajan edustajaa x kaksi (2) tuntia vuodessa x noin 300.000 työpaikkaa sekä henkilöstön poissaolosta varsinaisesta työstään (noin 1.500.000 työntekijää x yksi (1) tunti). Työnantajien edustajien keskituntipalkkana sivukuluineen on laskelmassa käytetty 29 €/tunti ja työntekijöiden keskituntipalkkana 26 €/tunti.

Eriävä mielipide

4.10.2021

9 (10)

43/1998 vp.). Tältä osin on kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta otti viitatussa lausunnossaan kantaa tilanteeseen, jossa on kyse virkamiehen palkasta. Lausunto perustui aikaisemman hallitusmuodon 10§:n 2 momenttiin, jossa todettiin, että ”viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Perustuslakivaliokunta katsoi, että *”julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon.”* Tällaista tilannetta ei voida rinnastaa nyt kyseessä olevaan valmisteluun, jossa kyse on, ei vain julkisyhteisöjen palveluksessa olevista virkamiehistä, vaan huomattavan suuresta määrästä yksityisen sektorin yrityksiä ja näiden palveluksessa olevia työntekijöitä. Mahdollisten lainsäädäntömuutosten valmistelussa on tärkeää, että eri vaihtoehtojen vaikutukset arvioidaan riittävän perusteellisesti. Tähän punnintaan tulisi sisältyä oikeus yhdenvertaisuuteen sekä toisaalta oikeus yksityisyyteen ja turvattuun yksityiselämään. Erialaisten perusoikeuksien punninta on työryhmän työssä jäänyt täysin puutteelliseksi.

Mietinnön tietosuojakysymyksiä käsittelevässä osiossa on nostettu esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaus, jonka mukaan, jos yksityisyyden suojaa rajoitetaan, lain tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltu ja sen vaikutusten on oltava ennustettavia. Nyt esitettävät muutokset antavat, kuten aikaisemmin todettua, kenelle tahansa työntekijälle käytännössä koska tahansa oikeuden pyytää toisen työntekijän palkkatietoja. Sääntelyn vaikutukset voivat olla hyvin ennakoimattomat, eikä näitä vaikutuksia ole esityksen vaikutusarvioinnissa läheskään riittävällä tavalla arvioitu. Sääntely ei tältä osin nähdäksemme ole perusteltua, eikä sitä voida pitää hyväksyttävänä. Korostamme, että jos esityksen jatkovalmistelussa uutta sääntelyä katsotaan tarvittavan, on valittava keinot, joilla yksityisyyden suojaan puututaan mahdollisimman vähän. Ja jos yksityisyyden suojaa rajoitetaan, lainsäädännön pitää olla riittävän täsmällistä ja vaikutusten ennustettavia.

Eriävä mielipide

4.10.2021

10 (10)

Lopuksi

Korostamme, että palkkasyrjintä on Suomessa ehdottomasti kiellettyä. Tasa-arvolainsäädäntöä uudistettiin viimeksi vasta vuonna 2015 ja lainsäädäntöme täyttää kaikki EU-kriteerit ja on edistysellinen myös kansainvälisestä näkökulmasta.

Esityksen tavoitteet ovat perusteltuja, mutta on huomattava, että tasa-arvolaki sisältää jo nyt riittävät keinot varmistaa, että samasta ja samanarvoisesta työstä samalla työnantajalla maksetaan samaa palkkaa naisille ja miehille. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee varmistaa, että palkkauksessa ei ole vääristymiä ja, jos sellaisia havaitaan, korjata vääristymät. Jos nykyisiä lainsäädännön antamia keinoja ei käytetä, ei ratkaisun tule olla se, että säädetään lainsäädäntöön nyt esitettävällä tavalla lisää keinoja ja lisätään työnantajaan kohdistuvaa byrokratiaa sekä työnantajalle aiheutuvia kustannuksia. Tämän sijaan tulee lisätä työntekijöiden tietoisuutta heidän oikeuksistaan ja varmistaa nykylainsäädännön valvonnan toimivuus. Kokonaisuutena katsomme, että nyt esitettävän sääntelyn haitat käytännön työelämässä olisivat huomattavan paljon sen mahdollisia hyötyjä suuremmat.

Atte Rytkönen-Sandberg, Suomen Yrittäjät
Heikki Saaristo, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
Timo von Boehm, Kirkon työmarkkinalaitos

4.10.2021

Työ- ja tasa-arvo-osasto
 Johtaja Tanja Auvinen
 Sosiaali- ja terveysministeriö

Palkka-avoimuustyöryhmän muistio

Täydentävä mielipide

TOIMEKSIANNOSTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman (jäljempänä hallitusohjelma) edellyttämät palkka-avoimuutta koskevat muutokset tasa-arvolainsäädäntöön. Työryhmä toimikausi on alun perin ollut 21.8.2020 – 31.3.2021, mitä on sittemmin jatkettu. Työryhmän toimikauden jatkaminen osaltaan kuvastaa käsiteltävien asioiden vaikeutta.

Työryhmän toimeksiannossa viitataan hallitusohjelmaan, jonka mukaisesti:

- Perusteettomien palkkaerojen ja palkkasyrjinnän poistamista edistetään lisäämällä palkka-avoimuutta lainsäädännön keinoin. Perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin puututaan nykyistä tiukemmin.
- Lisätään tasa-arvolakiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksia ja tosiasiallisia mahdollisuuksia lisätä palkkatietoutta ja puuttua tehokkaammin palkkasyrjintään.

YLEISTÄ

Valtion työmarkkinalaitoksella (jäljempänä VTML) on ollut tätä täydentävää mielipidettä laatiessaan tiedossa Suomen Yrittäjien, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n ja Kirkon työmarkkinalaitoksen eriävä mielipide.

VTML voi soveltuvin osin yhtyä ko. eriävässä mielipiteessä esitettyyn. Valtion osalta tulee ottaa huomioon, että palkat ovat nimikirjalain nojalla julkisia. Palkka-avoimuutta valtiolla arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että palkat maksetaan julkisista varoista ja että palkkojen avoimuudella on myös valvonnallinen funktio esimerkiksi mahdollisten sivutoimien ym. osalta. Tämä ei käy selkeästi ilmi mietinnöstä. Lisäksi tällä hetkellä nimikirjalain nojalla palkkatietoja annettaessa tulee huomioida niiden käyttötarkoitussidonnaisuus.

TYÖRYHMÄN TYÖSKENTELYSTÄ JA TYÖLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Työryhmätyöskentelyn alussa olisi tullut tarkastella normaalin kolmikantaisen lainvalmisteluprosessin mukaisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä, siinä tällä hetkellä olevia mahdollisia puutteita tai kehitystarpeita, hallitusohjelman kirjauksen sisältöä suhteessa kehittämistarpeisiin ym. ja tehdä tästä tarkastelusta tarvittavat johtopäätökset tasa-arvolain kehittämiseksi. Tämän tarkastelun pohjalta olisi ollut mahdollista muodostaa kompromissi työntekijäpuolen ja työnantajapuolen näkemyksistä. Hyvän kolmikantaisen lainvalmistelun periaatetta olisi syytä vaalia jatkossakin.

Tasa-arvoa käsittelevä lainsäädäntö on osa työlainsäädäntöä. Työlainsäädäntöä kehitettäessä tulee tarkoin huomioida työlainsäädännön muodostama kokonaisuus. Yhden osa-alueen kehittämisen on vaikutusta kokonaisuuteen ja yksipuolinen kehittäminen voi vääristää muutoin hyvin toimivaa kokonaisuutta.

Valtiovarainministeriö
 Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
 PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
 valtiovarainministerio@vm.fi
 www.vm.fi
 Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
 Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
 PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
 valtiovarainministerio@vm.fi
 www.finansministeriet.fi
 FO-nummer 0245439-9

Työlainsäädäntöä Suomessa kehitettäessä otetaan lainsäädännön valmisteluprosessissa normaalisti huomioon myös eurooppalainen viitekehys. Euroopan unioni on julkaissut ehdotuksen direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Katsomme, että työryhmän olisi tullut aloittaa toiminta vasta, kun eurooppalainen viitekehys olisi ollut tiedossa. Nyt Suomen lainsäädäntö ei tule tältä osin vastaamaan eurooppalaista viitekehystä. Suomalaista lainsäädäntöä tullaan peilaamaan EU-lainsäädännön läpi Euroopan Unionin tuomioistuimessa.

PERUSTEETTOMIEN PALKKAEROJEN JA PALKKASYRJINNÄN POISTAMISESTA

Perusteettomissa palkkaeroissa ja palkkasyrjinnässä ei ole kysymys työryhmässä mainitusta 16 prosentin palkkaerosta miesten ja naisten välillä, mitä kyseistä lukua selittää miesten ja naisten sijoittuminen eri aloille (segregaatio). Perusteettomissa palkkaeroissa tai palkkasyrjinnässä on lähinnä kysymys tilanteesta, että miehelle tai naiselle maksetaan sukupuolen perusteella samasta työstä erisuuruista palkkaa. Tämä voi olla palkkasyrjintää ja palkkasyrjintä on tasa-arvolaisissa kielletty. Lisäksi jotkut tapaukset voivat täyttää rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn työsyrynnän tunnusmerkistön.

Tarkasteltaessa palkkaeroja miesten ja naisten välillä samassa ammatissa havaintaan, että erot kutistuvat hyvin pieneksi tai lähes olemattomaksi. Valtion henkilöstökertomuksen 2020 mukaan vuonna 2020 naisten ja miesten palkkaerojen toimialasta ja vaativuudesta riippumaton, niin sanottu selittämätön palkkaero oli 1,3 prosenttia. Selittämättömään palkkaeroon voi vaikuttaa virka- ja työehtosopimusten mukaiset säännöllisen työajan suoritteelliset lisät ja takuupalkat, joita miehet saavat enemmän. Työryhmän työskentelyssä selittämättömien palkkaerojen käsittely jäi vähäiseksi.

HENKILÖSTÖN EDUSTAJAN TIEDONSAANTI

Työryhmän muistiossa ehdotetaan, että henkilöstön edustajalla olisi oikeus saada kaikkien työpaikalla työskentelevien henkilöiden palkkatiedot palkkakartoituksen yhteydessä. Tämä olisi suuri muutos nykyiseen olotilaan verrattuna, jossa henkilöstön edustajalla on pääsääntöisesti oikeus vain edustamiensa henkilöiden palkkatietoihin. Henkilöstön edustajana toimiva luottamusmies edustaa oman järjestönsä virkamiehiä ja työntekijöitä, eikä tätä periaatetta tulisi laventaa. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että virka- ja työehtosopimuksiin liittyvissä erimielisyystapauksissa osapuolet luovuttavat toisilleen kaikki tapauksen ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

VAIKUTUSARVIOINTI

Esityksen vaikutusarviointi on tehty hyvin yleisellä tasolla, eikä kaikkia mahdollisia vaikutuksia ole otettu tarvittavassa määrässä huomioon. Esimerkiksi esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että työnantajan hallinnollisen taakan lisääminen aiheuttaa kustannuksia myös julkisella sektorilla.

Neuvotteleva virkamies

Jouko Hämäläinen

Eriävä mielipide

Esitys parantaisi toteutuessaan sekä henkilöstön palkkatietämystä että yksittäisen, syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantioikeutta. Vastaamatta jää kuitenkin, miten yksittäinen työntekijä osaa epäillä syrjintää jos hän ei tiedä, mitä muille työntekijöille yrityksessä maksetaan. Esitys ei myöskään vastaa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa eikä työryhmän asettamispäätöstä. Henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeus on kytketty palkkakartoitukseen ja palkkakartoitus on tehtävä vain niissä yrityksissä, joissa on töissä vähintään 30 työntekijää. Pahimmillaan palkkakartoitus tehdään joka kolmas vuosi, jos niin on paikallisesti sovittu. Tällöin henkilöstön edustaja saisi tietoja palkkauksesta vain kolmen vuoden välein. Henkilöstön edustajan tosiasiallinen mahdollisuus puuttua palkkasyrjintään ei siten paranisi alle 30 työntekijän yrityksissä.

Henkilöstön edustajalla on merkittävä rooli tasa-arvon edistäjänä. Olisi tärkeää, että yrityksen koosta riippumatta henkilöstön edustaja tietäisi yrityksen kaikkien työntekijöitten palkat kaikkine palkanosineen ja pystyisi näin puuttumaan palkkasyrjintään ja selvittämättömiin palkkaeroihin. Myös paikallisen sopimisen lisääntyminen ja sopimusjärjestelmän muutokset edellyttävät henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuden lisäämistä. Henkilöstön edustajan on mahdotonta arvioida palkkojen syrjimättömyyttä ja neuvotella palkoista, jos hänellä ei ole niistä tarkkoja tietoja.

On tärkeää, että työpaikalla mahdollisimman nopeasti ja avoimesti selvitetään, onko kyse perusteettomista palkkaeroista, ja tarvittaessa puututaan syrjintään. Työryhmän esittämät salassapitosäännökset kuitenkin estäisivät tämän. Esityksen 6 b §:n 4 momentin mukaan henkilöstön edustajan salassapitovelvollisuus olisi ehdoton. Epäselväksi jää, miten henkilöstön edustaja voi puuttua palkkasyrjintään, jos hänen saamansa tiedot ovat salaisia. Vastaavasti yksittäinen työntekijä saisi esityksen 10 §:n 4 momentin mukaan antaa saamansa palkkatiedot vain säännöksessä luetelluille henkilöille. Toteutuessaan tällainen säännös estäisi työntekijää hankkimasta todistajia palkkasyrjintää koskevaan oikeudenkäyntiin ja siten estäisi työntekijää pääsemästä oikeuksiinsa. Säännökset myös lisäisivät tarpeettomia oikeudenkäyntejä, koska palkkasyrjintää ja perusteettomia palkkaeroja ei tiukan salassapidon takia voisi selvittää työpaikalla, vaan asia olisi vietävä oikeuteen.

Näin tiukoille rajoituksille ei ole perusteita ottaen huomioon, että mitään näyttöä ei ole siitä, että henkilöstön edustajat tai yksittäiset työntekijät olisivat voimassa olevan lain aikana paljastaneet saamiaan verrokin palkkatietoja ulkopuolisille. Kukaan työryhmässä ei tällaista edes väittänyt. Mitään syytä säätää uutta ja tiukempaa salassapitoa ei näin ollen ole. Mielestämme on riittävää, että saatuja palkkatietoja voitaisiin käyttää vain niihin tarkoituksiin, joihin ne on hankittu. Tällainen muotoilu suojaisi yksittäisten työntekijöitten palkkatietoja, nopeuttaisi asioiden selvittämistä ja lisäisi oikeuksiin pääsemistä työryhmän esitystä paremmin. Säännös vastaisi sekä nykyistä oikeustilaa, jonka mukaan tietoja ei saa luovuttaa ulkopuolisille (HE 90/1994 vp., s. 21) että komission palkka-avoimuusdirektiiviä koskevaa esitystä.

Helsingissä 5.10.2021

Anu-Tuija Lehto

Anne Mironen



Eriävä mielipide

1(1)

Anja Lahermaa

5.10.2021

STM/TASY

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, STTK:n eriävä mielipide

STTK pitää palkka-avoimuuden edistämistä erittäin tärkeänä keinona sukupuolten välisen palkkatasa-arvon tavoittelemisessa. Palkkatasa-arvo on perusoikeus ja ihmisoikeus. Se on myös oikeudenmukaisen ja tuottavan työelämän perusta.

Ehdotetut lainmuutokset ovat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömiä. Ne eivät STTK:n mielestä täytä hallitusohjelmakirjausta eivätkä työryhmälle asetettua toimeksiantoa. STTK:n näkemyksen mukaan palkka-avoimuutta olisi tullut edistää vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa olisi tullut antaa henkilöstönedustajalle oikeus saada koko työpaikan henkilöstön yksilöidyt palkkatiedot kaikkine palkanosineen. Jatkossa palkka-avoimuutta voisi avata enemmän samalla, kun lisätään henkilöstön palkkatietämystä.

Suurin ongelma ehdotetuissa lainmuutoksissa on se, että henkilöstönedustajan tiedonsaantioikeudet on kytketty tasa-arvosuunnitelman tekemiseen. Tämä koskee vain työpaikkoja, joissa on vähintään 30 henkilöä, joten erittäin iso osa suomalaisista työpaikoista ja suomalaisista palkansaajista jää soveltamisalan ulkopuolelle. STTK katsoo, että henkilöstönedustajalla tulisi olla oikeus palkkatietoihin riippumatta palkkakartoituksesta. Kun henkilöstönedustaja ei saa palkkatietoja, ei hänellä ole mitään mahdollisuutta varmistaa, että työpaikalla ei ole perusteettomia palkkaeroja, jotka olisi korjattava.

Akava ry

Täydentävä mielipide

1 (2)

Lotta Savinko

5.10.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö/TASY
Tanja Auvinen

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, Akavan täydentävä mielipide

Palkkauksen läpinäkyvyys, palkka-avoimuus ja työntekijöiden palkkaosaaminen ovat keskeisiä välineitä lisätä tasa-arvoa ja samapalkkaisuutta työpaikoilla. Paremmalla palkka-avoimuudella ja -osaamisella voidaan tehokkaammin vaikuttaa sukupuolten välisiin, erityisesti selittymättömiin palkkaeroihin niin yksilö- kuin työpaikkatasolla. Akava pitää annettua esitystä parannuksena nykyiseen sääntelyyn, erityisesti syrjintää epäilevän työntekijän oikeussuojan vahventaminen ja vuosittain henkilöstölle annettava selvitys palkkausjärjestelmästä ja palkkauksen määräytymisen perusteista tasa-arvosuunnitelman saatavuutta parantavien säännösten ohella, ovat tarvittavia muutosesityksiä.

Sen sijaan henkilöstöedustajan tiedonsaannin osalta annettu esitys jää puutteelliseksi. Palkkakartoituksen toimivuutta palkka-avoimuutta lisäävänä ja toisaalta palkkasyrjintää ehkäisevänä välineenä rajoittavat eri tekijät. Palkkakartoitus koskee vain työpaikkoja, joissa palvelusuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Tämä jättää merkittävän osan työpaikkoja tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitus-velvoitteen ulkopuolelle. Tämän lisäksi palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain. Palkkakartoitusten puutteena on todettu myös olevan sen, etteivät ne kata aina koko henkilöstöä, jos tarkasteltavia ryhmiä pidetään liian pieninä. Lisäksi on suuria eroja siinä, kuinka henkilöstöedustajalla on osallistumis-, vaikuttamis- ja siten myös tiedonsaantimahdollisuuksia palkkakartoitusprosessin aikana ja sen eri vaiheissa. Paikallisen sopimisen, erityisesti palkankorotuksista paikallisesti sopiminen lisääntyy ja tämän onnistuminen edellyttää myös, että henkilöstöedustajalla on ajantasainen ja kattava tieto palkoista.

Esityksessä henkilöstöedustajien tiedonsaantioikeuksien vahvistaminen palkkakartoitusta laadittaessa on kannatettava parannus. Henkilöstöedustajan mahdollisuudet arvioida, esiintyykö palkkasyrjintää ja mahdollisuudet myös ennalta ehkäistä palkkasyrjintää edellyttävät kattavaa tietoa palkoista ja yksilötasolla. Huomioiden palkkakartoituksen edellä mainitut rajoitukset, tulisi esityksessä lisätä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia siten, että työnantajalla olisi

Akava ry

Täydentävä mielipide

2 (2)

Lotta Savinko

5.10.2021

velvollisuus antaa 6a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät työntekijöiden yksilöidyt palkkatiedot myös palkkakartoituksen ulkopuolella ja palkkakartoituksesta huolimatta.

Salassapitovelvoitteen ehdottomuus esityksen 6b §:n 4 momentin mukaisesti estää henkilöstöedustajan mahdollisuuden puuttua palkkasyrjintään. Riittävä salassapitovelvoitteen sääntely tulisi määritellä siten, että henkilöstön edustaja voi käyttää työnantajalta saamiaan tietoja vain niihin tarkoituksiin, mihin ne on saatu. Yksittäistä työntekijää koskevat salassapitosäännös-esitykset palkkasyrjintää epäillessä tulisi määritellä vastaavasti.

Akava ry.

Lotta Savinko, tasa-arvo- ja työympäristöpäällikkö

**Akava ry
mielipiteeseen**

Lisäys täydentävään

1 (1)

Katarina Murto

21.10.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö/TASY
Tanja Auvinen

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta, lisäys Akavan täydentävään mielipiteeseen

Akava ry täsmentää lisäyksellä 5.10.21 Sosiaali- ja terveysministeriölle toimitettua täydentävää mielipidettä seuraavasti:

Esityksessä henkilöstöedustajien tiedonsaantioikeuksien vahvistaminen palkkakartoitusta laadittaessa on kannatettava, mutta riittämätön parannus. Luonnoksessa henkilöstöedustajan tiedonsaanti rajoitetaan palkkakartoitusprossiin. Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia tulee laajentaa siten, että työnantajalla olisi velvollisuus antaa 6a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät työntekijöiden yksilöidyt palkkatiedot myös muulloin kuin palkkakartoituksen yhteydessä.

Tiedonsaantioikeutta tulee kuitenkin rajata siten, että henkilöstöedustaja saisi tiedot ainoastaan edustamansa henkilöstöryhmän osalta, ei koko henkilöstön osalta.

Muutoin Akavan linjaukset ovat ennallaan.

.

Akava ry

Katarina Murto
työmarkkinajohtaja

