

Asia: VN/11746/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tasa-arvolain muuttamisesta (palkka-avoimuuden lisääminen)

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Tasa-arvo on yksi suomalaisen yhteiskunnan kulmakiviä ja Sanna Marinin hallitusohjelmaan onkin kirjattu työelämän tasa-arvon parantaminen mm. palkka-avoimuuden kautta. JHL pitää tältä osin hallituksen esitystä oikeansuuntaisena. Toteutuessaan se lisäisi palkka-avoimuutta. Tällaisenaan esitys ei mielestämme kuitenkaan vielä riittävästi estä sukupuolten välistä palkkasyrjintää ja edistä samapalkkaisuutta, koska palkkatiedot eivät muutoksen myötä edelleenkään olisi tarpeeksi avoimia. Ilman mahdollisuutta vertailla omaa palkkaansa kollegoiden palkkaan työntekijän on mahdoton havaita palkkasyrjintää. Mahdollisimman laaja palkka-avoimuus, eli kaikkien palkan osien läpinäkyvyys, olisi keskeinen keino saada perusteettomat palkkaerot näkyväksi.

JHL on omassa selvityksessään (https://www.jhl.fi/wp-content/uploads/2021/11/kansi_ja_selvitys.pdf) havainnut, että sukupuolten välinen palkkaero on seurausta useasta eri ilmiöstä, kuten palkkasyrjinnästä, työmarkkinoiden ja koulutusvalintojen eriytymisestä, lasikatoista ja mahdollisesta rakenteellisesta naisen työn aliarvioinnista.

Rakenteellisiin eroihin ei nykyisin keinon voida juurikaan puuttua, koska palkkojen ja työn vaativuuden arviointi tehdään aina alojen ja tehtävien sisällä, eikä esimerkiksi työehtosopimusten välillä. Näin palkkaerot voivat heijastella kulttuurisia arvoja eivätkä tehtävän vaativuutta tai henkilökohtaista suoriutumista.

Lainsäädäntöä tuleekin muuttaa myös siten, että myös rakenteelliseen syrjintään päästään kiinni. Niin kauan kuin palkkauksen tasa-arvoa ei tarkastella samanarvoisen työn kautta, ei vaatimus sukupuolesta riippumattomasta oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta palkkauksesta toteudu. Tämä edellyttää samanarvoisen työn kriteerien uudelleentarkastelua laajemmin. Yksinomaan työnantajakohtaisin toimin ei rakenteellista syrjintää poisteta. Siksi tasa-arvolakia tuleekin muuttaa

niin, että samanarvoista työtä voitaisiin arvioida eri työnantajien kesken sen sijaan, että tarkastellaan vain tapahtuuko syrjintää saman työnantajan eri tehtävissä toimivien välillä.

Vaikutusarviointeja ei tulekaan tarkastella vain lyhyen tähtäimen vaikutusten kautta. Palkka-avoimuuden lisääminen vaikuttaa eri yrityksiin ja yksittäisiin henkilöihin eri tavalla, mutta kokonaisuudessaan se edistää tasa-arvon toteutumista pidemmällä aikavälillä. Tämän tulee olla lainsäädännön tavoitteena.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

Kannatamme ehdotusta. Kaikki keinot palkkausjärjestelmien läpinäkyvyyden lisäämiseksi ovat tervetulleita, sillä läpinäkyvä palkkausjärjestelmä mahdollistaa epäkohtien havaitsemista, edistää palkkatasa-arvon toteutumista ja ehkäisee epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksia.

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

Kannatamme ehdotusta

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

Ehdotus vahvistaisi toteutuessaan henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeutta, mutta se ei vielä lisäisi palkka-avoimuutta tarpeeksi. Tiedonsaantioikeus on sidottu palkkakartoitukseen, joka voidaan työpaikalla sovitun mukaisesti laatia joka kolmas vuosi tasa-arvolaisissa säädetyn kahden vuoden sijaan. Pitkän tarkasteluvälin (myös laissa säädetty) johdosta työpaikalla monet asiat ovat voineet muuttua, ihmiset vaihtua jne. mistä syystä palkkasyrjintä voi jäädä havaitsematta.

Koska tasa-arvolain mukaan palkkakartoitus on tehtävä vain yrityksissä, joissa on töissä vähintään 30 työntekijää, ei henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeus lisääntyisi kaikissa yrityksissä. Esityksessä esitettyjen laskelmien mukaan yli kolmannes kaikista työntekijöistä tulisi edelleenkin jäämään palkkakartoituksen ulkopuolelle. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa ei ole kuitenkaan rajattu alle 30 työntekijöiden yrityksiä uudistuksen ulkopuolelle. Emme pidä tällaista rajausta perusteltuna, sillä kaikilla työntekijöillä työpaikan koosta riippumatta on oltava oikeus tasa-arvoiseen palkkaukseen.

Nykytilan arvioinnin kohdalla hallituksen esityksessä todetaan, että palkkatietämys on Suomessa matalalla tasolla. Työntekijät tuntevat heikosti sekä työpaikan tasa-arvosuunnitelman että palkkatiedot. Jotta estetään sukupuolten välinen palkkasyrjintä, tulee henkilöstön palkkatietojen olla työpaikalla täysin avoimia.

Mikäli esitystä ei tältä osin muuteta, katsomme, että henkilöstön edustajalle tulisi säätää oikeus saada kaikkien työntekijöiden palkkatiedot kerran vuodessa. Luottamusmiehellä on nyt jo monen työehtosopimuksen perusteella oikeus saada palkkatietoja sekä muut tarvittavat tiedot, jos syntyy epäselvyyttä tai erimielisyyttä työntekijän palkasta tai työsuhteeseen liittyvien lakien tai sopimusten

soveltamisesta. Vastaavan tyyllisen määräyksen säätäminen laissa vahvistaisi palkkatietämystä niillä työpaikoilla, joilla ei tällaista työehtosopimusmääräystä ole turvanaan.

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

Emme kannata ehdotusta. Yksittäisellä työntekijällä tulee olla oikeus pyytää toisten työntekijän palkkatietoja suoraan työnantajalta tilanteissa, joissa on syytä epäillä palkkasyrjintää. Esitetystä säätelystä seuraisi väkisinkin samapalkka-asian käsittelyn viivästymistä ja pahimmillaan myös oikeudenmenetyksiä, jos syrjinnän kohteeksi joutuneen mahdollisuudet vaatia hyvitystä säädetyssä ajassa menetetään kanneajan umpeen kulumisen johdosta. Esitys johtaisi myös byrokratian lisääntymiseen palkkasyrjinnän selvittelyn osalta. Tasa-arvovaltuutetun toimiston riittämättömien resurssien johdosta tapauksia tuskin voidaan kovin nopeasti käsitellä. Katsomme, että tasa-arvovaltuutetun jo ennestään riittämättömiä resursseja tulisi käyttää tähdellisempiin tehtäviin kuin palkkatietojen välittäjänä toimimiseen. Turhana resurssien käyttäminenä pidämme myös sen selvittämistä, onko ko. työpaikalla henkilöstön edustajaa vai ei.

Kannatamme esitystä siitä, että henkilöstön edustajalla on oikeus palkkasyrjintää epäillessään saada yksittäisen työntekijän palkkatietoja myös ilman tämän suostumusta.

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

Ei lausuttavaa

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

Kannatamme ehdotusta

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

Tasapuolista palkkapolitiikkaa harjoittavalle työnantajalle ei seuraa esitetystä muutoksista juurikaan kustannuksia, sillä nyt jo työnantajan on annettava työehtosopimusten ja yhteistoimintalainsäädännön perusteella henkilöstön edustajalle mm. palkkatietoja. Kaikkein vähiten kustannuksia ja hallinnollista taakkaa aiheuttaisi se, että työnantaja antaisi henkilöstölle vuosittain tiedot kaikkien työntekijöiden palkoista.

- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

Esitetystä 10 § 5 momentista aiheutuisi lisää työtä tasa-arvovaltuutetulle, mikä tulisi huomioida tasa-arvovaltuutetun toimiston resursseissa.

- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

Täydellinen palkka-avoimuus edistäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa tehokkaimmin. Nyt esitetyt muutokset olisivat toki askel oikeaan suuntaan, mutta riittämättömät toteuttaakseen Sanna Marinin hallitusohjelmaan asetut ja tasa-arvon edistämisen kannalta tarpeelliset tavoitteet. Tasa-arvon edistämistä tulee tukea kaikin tavoin. Sukupuolten tasa-arvon lisääntyminen ei ole erillään esim. taloudellisista vaikutuksista. Tasa-arvon toteutuessa kaikki sukupuolet voivat täysipainoisesti osallistua yhteiskunnan toimintaan, mikä lisää myös tuottavuutta.

- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

Kokemus epätasapuolisesta kohtelusta vähentää työhyvinvointia ja on työelämän tasa-arvon este, mikä todetaan myös hallituksen esityksen perusteluissa. Kun tietoa muiden palkoista ei ole, palkkausta ei koeta kannustavaksi eikä tasapuoliseksi. Työmotivaation lasku ja suuri osaavan henkilöstön vaihtuvuus väistämättä vähentävät tuottavuutta. Kun lisätään avoimuutta myös palkka-avoimuuden muodossa, vaikuttaa se positiivisesti työhyvinvointiin ja samalla työn tuottavuuteen.

- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

Esityksellä ei välttämättä ole suoria työllisyysvaikutuksia. Kuitenkin työvoiman hakeutumiseen tietyille aloille tai tietyille työnantajille palkka-avoimuudella voi olla merkitystä. Tasa-arvon itsessään tulee kuitenkin olla tavoitteena niin merkittävä, että jo sen lisääntyminen tulee olla riittävä peruste palkka-avoimuuden toteuttamiselle.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevat huomiot

Nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaan palkkatiedot ovat julkisella sektorilla julkisia, joten kenellä tahansa on oikeus saada tietää virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta tai muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärän. Sille, jonka palkkatietoja on annettu, ei tarvitse ilmoittaa tietojen antamisesta.

Nyt esitetään kuitenkin yksityissektorin osalta, että työnantajan olisi ilmoitettava tietojen antamisesta sille, jonka tietoja on annettu. Luonnoksessa ei ole mitenkään perusteltu, miksi yksityisen sektorin työnantajan tietojenantovelvollisuus olisi perusteltua olla kovin erilainen julkiseen työnantajaan verrattuna. Ehdotus on ristiriidassa PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, sillä se ei kohtele työntekijöitä eikä myöskään työnantajia yhdenvertaisesti. Pidämme tarpeettomana tätä yksityissektorille kohdentuvaa määräystä.

Muut huomiot

Tasa-arvolain 10 § 4 momentissa säädetyn henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuden sisältöä on syytä täsmentää myös lakitasolla, koska kaikissa työehtosopimuksissa asiasta ei ole sovittu ja toisaalta siitä on sovittu monin eri tavoin eri työehtosopimuksissa.

Erilliskysymys 1. Tulisiko tasa-arvolain 6 a §:ssä tarkoitettua tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitetta muuttaa siten, että tasa-arvosuunnitelma olisi laadittava työpaikoilla, joissa työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä olisi säännöllisesti vähintään 20 työntekijää (eikä 30 työntekijää kuten nyt)? Miten perustelette näkemystänne?

JHL pitää erinomaisena ajatuksena tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvollisuuden ulottamista nykyistä pienempiin työpaikkoihin. Muutos toisi merkittävän määrän työntekijöitä suunnitteluvollisuuden piiriin. Epätasapuolisen kohtelun osalta yhteydenottoja liittoon tulee huomattavan paljon pienemmillä työpaikoilta, joissa osaaminen tasa-arvoasioista on usein isoja työpaikkoja vähäisempää. Lisäämällä velvoitteita suunnitelmallisempaan tasa-arvon edistämiseen koskemaan myös pienempiä työpaikkoja parannettaisiin monien työntekijöiden tasa-arvoa ja sitä kautta myös työhyvinvointia.

Noin neljäsosa kaikista työntekijöistä työskentelee alle 30 työntekijän työpaikalla. Yksityisen sektorin työpaikoista tällaisia on noin kolmasosa. Ja koska yksityisellä sektorilla palkkaerot ovat suuremmat kuin julkisella sektorilla, on välttämätöntä, että yksityinen sektori on mahdollisimman laajasti mukana tasa-arvon lisäämiseen tähtäävissä toimissa ja että tasa-arvosuunnitelma tulee laadittavaksi myös 20 työntekijän työpaikoille.

Kaikilla työntekijöillä riippumatta siitä, työskentelevätkö he pienissä tai suurissa työpaikoissa, on oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvoiseen kohteluun.

Niin tasa-arvolain kuin yhdenvertaisuuslain edellyttämät suunnitelmat tulee yhteistoimintalain 8 §:n nojalla käsitellä vuoropuhelussa. Tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvollisuuden muuttaminen vähintään 20 työntekijän työpaikkoja koskevaksi olisi yhdenmukainen myös yhteistoimintalain kanssa ja helpottaisi vuoropuhelua työpaikoilla.

Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukainen henkilötietojen suoja ei ole absoluuttinen, vaan sitä arvioidaan suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Tähän luetaan myös palkkauksellinen tasa-arvo. Nähdäksemme tietosuojasetus ei estä palkka-avoimuuden lisäämistä, kun tietosuojasetus tulee noudatettavaksi. EU:n tietosuojasetus mahdollistaa nyt esitettyä kattavamman palkka-avoimuuden, jota kohti tulisi pyrkiä.

Bäcklund-Kajanmaa Sari
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry