

Asia: VN/11746/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Suomen Yrittäjät vastustaa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjä ehdotuksia ja katsomme, että esitys ei ole toteuttamiskelpoinen luonnoksessa esitettyssä muodossa. Kuten olemme jo asiaa valmistelleen työryhmän mietintöön jättämässämme eriävissä mielipiteessä todenneet, esitys on valmisteltu puutteellisesti ja yksipuolisesti, eikä erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia käytännön työelämään ja työpaikoille ole riittävällä tavalla analysoitu. Valmistelua ei näkemyksemme mukaan ole myöskään 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-säätelyä ennen säännösehdotusten esittämistä.

Asiaa valmistelleen työryhmän työn päättymisen jälkeen tapahtuneen poliittisen valmistelun aikana edellä esitettyihin puutteisiin ei ole kiinnitetty millään tavoin huomiota. Hallituksen esitysluonnos on epälooginen, juridisesti heikotasoisen ja puuttuu huomattavalla tavalla työntekijöiden yksityisyyden suojaan.

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

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 vertaillen 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 puututtavan todellisiin työelämän ongelmiin.

Työlainsäädäntöä kehitettäessä tulee tarkoin huomioida työlainsäädännön muodostama kokonaisuus. Yhden osa-alueen kehittämisellä 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. Katsomme, että mahdollisia lainsäädäntömuutoksia tulee tarkastella vasta siinä vaiheessa, kun eurooppalainen viitekehys on 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 esitysluonnoksessa - 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.

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 palkkavertailuun 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 henkilöstö-ryhmästä ja käytetystä tilastoaineistosta.

Toisin kuin esitysluonnoksessa 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 toimialavalin-noista, 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 oikeuttava 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 hoivatoista, 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.

Esitysluonnoksessa on todettu, että ”palkka-avoimuutta lisäämällä voitaisiin edistää palkkatasa-arvoa ja estää palkkasyrjintää sekä parantaa oikeussuojan tehokkuutta palkkasyrjintää epäiltäessä erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla.” Tämä lähtökohta toistuu läpi esitysluonnoksen esitettävien muutosten perusteena. Lisäksi esityksessä on todettu, että ”perusteettomien palkkaerojen tarkastelu palkkakartoituksessa ja palkkasyrjintään puuttuminen vaikuttaisivat muiden keinojen rinnalla myös sukupuolten palkkaeron kaventumiseen koko työmarkkinoilla”. Kyseisille väitteille ei ole kuitenkaan esityksessä tai asian valmistelun 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 lähtökohtaisesti eroa voidaan saada pienemmäksi vain koulutusvalintoihin ja asenteisiin vaikuttamalla.

On myös huomattava, että enemmistö työnantajista sekä työelämässä olevista suomalaista eivät kannata nyt esitettävien kaltaisia muutoksia. Suomen Yrittäjien toukokuussa 2021 Kantar TNS Oy:llä teettämän Yrittäjägallupin mukaan 80 % vastaajista vastusti esitettävien kaltaisia muutoksia, joiden mukaan yksittäisellä työntekijällä olisi koska tahansa mahdollisuus saada toisen työntekijän palkkatiedot. Tammikuussa 2022 Kantar TNS Oy:n tekemän työelämägallupin vastausten mukaan 65 % työelämässä mukana olevista suomalaisista vastustaa esitettävien kaltaista muutosta. Samat näkemykset ovat toistuneet aiemmin mm. Suomen Yrittäjien sekä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n teettämien kyselytutkimusten tuloksissa. Vaikka nyt esitettävässä luonnoksessa yksittäisellä työntekijällä olisi oikeus saada tiedot henkilöstön edustajan kautta, tämä ei muuta keskeistä perusasetelmaa, eli sitä, että yksittäisellä työntekijällä olisi oikeus saada toisen työntekijän palkkatiedot ilman tämän suostumusta.

Nyt esitettävät ehdotukset lisäisivät työnantajien hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia. Muutokset myös merkitsisivät huomattavaa muutosta voimassa olevan lainsäädännön perusperiaatteisiin. 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.

Tiivistelmä Suomen Yrittäjien 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 henkilöstön edustajan kautta 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 välisten ansioerojen korjaamiseen. Tähän voidaan vaikuttaa ja lähtökohtaisesti eroa voidaan saada pienemmäksi vain koulutusvalintoihin sekä asenteisiin ja tätä kautta työmarkkinoiden segregatioon vaikuttamalla.
4. Esitysluonnoksessa 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.
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.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

Suomen Yrittäjät vastuu esitettävää muutosta. Esityksen mukaan työnantajan olisi jatkossa vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet ja palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.

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

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua esityksen 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.”

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

Suomen Yrittäjillä ei ole huomautettavaa esitykseen. Esitys, jonka mukaan jatkossa tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla on näkemysmme 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.

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

Suomen Yrittäjät vastustaa esitettävää muutosta.

Henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksiin esitettävät muutokset ovat monilta osin ongelmallisia ja puuttuvat huomattavalla tavalla työntekijöiden yksityisyyden suojaan. Lisäksi hallituksen esitysluonnos 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 laaditun 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 henkilörekisteri 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 esitysluonnoksessa täysin puutteellisiksi.

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua esityksen pohjalta jatketaan, esityksen 6 b § tulee kokonaisuudessaan 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 pyydetessä tieto palkkakartoituksen piirissä olevista työntekijöistä.

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

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

Suomen Yrittäjät vastustaa esitettävää muutosta.

Esitettävä muutos, jonka perusteella yksittäisellä työntekijällä olisi jatkossa oikeus pyytää kenen hyvänsä toisen työntekijän yksilöidyt palkkatiedot ja saada nämä tiedot henkilöstön edustajan välityksellä, olisi merkittävä nykylainsäädäntöön nähden sekä periaatteellisesti että käytännön tasolla ja puuttuisi merkittävästi myös työntekijöiden yksityisyyden suojaan.

Toisin kuin esitysluonnoksessa on esitetty, hallitusohjelman kirjaukset ja tavoitteet eivät edellytä yksityisyyden suojan rikkomista esitetyllä tavalla eikä siihen olisi syytä myöskään perusoikeusnäkökulmasta mennä. Kuten esitysluonnoksen kansainvälisestä vertailusta käy ilmi, näin pitkälle menevää sääntelyä ei ole toteutettu Norjaa lukuun ottamatta missään 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.

Korostamme, että esityksen 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 asian valmistelun 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 henkilöstön edustajan kautta ja henkilöstön edustajalla olisi oikeus saada tiedot palkkasyrjintäepäilyä selvittämiseksi. Sellaisilla työpaikoilla, joilla henkilöstön edustajaa ei ole valittu, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä.

Esitys sekä pykälän yksityiskohtaiset perustelut ovat monilta osin tulkinnanvaraiset, ristiriitaiset sekä vajavaiset.

Käytännössä nyt esitettävä muutos tarkoittaisi, että työntekijä päättäisi itsenäisesti, onko syytä epäillä syrjintää eikä työnantaja voisi kieltäytyä antamasta tietoa henkilöstön edustajalle, sillä perusteella, että syrjintäepäily olisi hänen mielestään perusteeton. Tämä tarkoittaa, että esityksen mukaiset muutokset johtaisivat käytännössä siihen, että kenellä tahansa työntekijällä – ainakin silloin, kun työpaikalla on valittu henkilöstön edustaja - olisi oikeus koska tahansa saada tietoonsa kenen tahansa toisen työntekijän palkkatiedot, riippumatta siitä, tekevätkö 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 vastaa-matta puhtaasta uteliaisuudesta tehtyihin kyselyihin. Lisäksi esityksessä jää epäselväksi, mitä tapahtuu tilanteissa, joissa henkilöstön edustaja syystä tai toisesta kieltäytyy yksittäisen työntekijän pyynnöstä pyytää palkkatietoja työnantajalta.

Esityksen mukaan työnantajan olisi annettava tiedot palkanosittain eriteltyinä. Lisäksi työnantajan olisi annettava ”työehtoja koskevia tietoja”, jotka voivat liittyä esimerkiksi työtehtävien laatuun ja työoloihin. Tältä osin perusteluissa todetaan, että objektiivisia vertailukriteerejä ovat koulutus- ja ammattitaitovaatimukset, pätevyys, työn kuormittavuus ja vastuun määrä sekä suoritettavan työn ja työtehtävien luonne. Mahdollisen työnantajan tekemän arvion tarkoituksena olisi auttaa työntekijää

eroja vertailtaessa. Toisaalta perusteluissa on esitetty, että tiedonantovelvollisuuteen ei kuuluisi tieto siitä, miten työnantaja on arvioinut yksittäisen työntekijän työsuoritusta.

On todella erikoista, että työnantaja joutuisi arvioimaan yksittäistä työntekijää, hänen pätevyyttään, ammattitaitoa ja antamaan nämä tiedot henkilöstön edustajalle sekä tätä kautta eteenpäin toiselle yksittäiselle työntekijälle, ilman kyseisen työntekijän suostumusta. Eikä tietoja pyytäneellä työntekijälle tai henkilöstön edustajalla tällaisessa tilanteessa olisi esityksen mukaan minkäänlaista salassapitovelvollisuutta saamiinsa tietoihin.

Esitys on tältä osin ristiriitainen myös voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Tasa-arvolain 10 §:n 4 momentin mukaan (joka säilyisi laissa myös jatkossa) henkilöstön edustajalla on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja mm. yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan silloin, kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Tämän momentin mukaan työntekijän edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja. Eli henkilöstön edustajaa sitoo tältä osin salassapitovelvollisuus. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että jos tiedot on saatu työntekijän suostumuksella, työntekijän edustajan on pidettävä ne salassa. Jos taas yksittäisen työntekijän tiedot on saatu ilman työntekijän suostumusta, henkilöstön edustaja ja myöhemmin yksittäinen työntekijä voi luovuttaa ne eteenpäin eikä kenenkään salassapitovelvollisuudesta tai tietojen luovuttamisen rangaistavuudesta ole säädetty mitään. Myöskään siinä tilanteessa, jos yksittäinen työntekijä saa tiedot suoraan tasa-arvovaltuutetulta, ei ole säädetty salassapitovelvollisuudesta. Tällaista sääntelyä ei voida pitää miltään osin tarkoituksenmukaisena tai perusteltuna. Katsomme, että esitystä on tältä osin pidettävä täysin epäonnistuneena.

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 tehdyt pyynnöt, koska viranomaisen arvioisi tilannetta virkavastuulla.

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua esityksen 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 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 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.”

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

Yleisesti viittaamme esitettävien muutosten osalta edellä esityksen 6b§ 4 momenttia koskevan kysymyksen kohdalla esitettyihin näkemyksiin. Lisäksi toteamme, että Suomen Yrittäjät pitää nyt esitettävää muutosta puutteellisena.

On perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että mikäli henkilöstön edustajalle annettaisiin esityksen mukaisesti oikeus saada palkkakartoituksen yhteydessä yksittäisiä työntekijöitä koskevia palkkatietoja, säädetään samalla henkilöstön edustajan salassapitovelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rangaistavuudesta.

Esitysluonnos on kuitenkin täysin puutteellinen siltä osin, kun kyse on henkilöstön edustajan tai yksittäisen työntekijän salassapitovelvollisuudesta ja sen rikkomisesta silloin, kun tietoja yksittäisestä työntekijästä luovutetaan esityksen 10§ 5 momentin nojalla. Tältä osin viittaamme edellä mainittua pykälää koskevassa kysymyksessä esitettyihin näkemyksiin. Esityksen mukaan yksittäisellä työntekijällä tai henkilöstön edustajalla ei lähtökohtaisesti olisi salassapitovelvollisuutta saamiinsa tietoihin. Vaikka esityksessä on todettu, että tietoja saisi luovuttaa vain siihen käyttötarkoitukseen, mihin niitä on pyydetty, esityksen perusteluissa ei ole kuvattu, mitä tällä todellisuudessa tarkoitettaisiin. Esityksen perusteella työntekijä tai henkilöstön edustaja voisivat käytännössä itse määritellä sen, kenelle tietoja luovutetaan eteenpäin. Tätä puutteellisuutta ja esityksen ristiriitaisuutta sekä tulkinnanvaraisuutta tukee lisäksi se, ettei salassapitovelvollisuuden rikkomista ole esityksessä esitetty säädetävän rangaistavaksi.

Tältä osin katsomme, että esitys on tulkinnanvarainen ja puutteellinen, eikä sitä voida pitää tältäkin osin millään tavoin toteuttamiskelpoisena.

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

Suomen Yrittäjät vastustaa esitettyä muutosta ja tältä osin viittaamme edellä 10§ 5 momenttia koskevassa kysymyksessä esitettyihin näkemykseen.

Katsomme, että mikäli lainsäädäntövalmistelua esityksen 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 tarkoitetulla 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.”

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

Esityksen vaikutusarvioinnit ovat yleisesti – ja erityisesti yrityksiin ja työnantajiin kohdistuvien vaikutusten osalta - suppeat, osittain yksipuoliset sekä puutteelliset. Hallituksen esitysluonnoksen lähtökohtana on oletus, jonka mukaan suomalaisilla työmarkkinoilla esiintyisi merkittävästi sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää. Tällaiselle oletukselle ei kuitenkaan esitetä minkäänlaisia perusteita tai tilastoja, jotka väitettä tukisivat. Esityksen yksipuolista näkökulmaa tukee osaltaan esityksessä esitys toteamus, jonka mukaan esitettävien muutosten seurauksena ”oikeudenkäynnissä todetusta syrjinnästä aiheutuisi työnantajille kuluja oikeudenkäyntikulujen, hyvityksen ja vahingonkorvauksen muodossa”. Myös vaikutusarviointien lähdemateriaali ja viittaukset on esityksessä kuvattu puutteellisesti.

Esityksen tavoitteena on vähentää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja lisäksi esityksessä on useaan kertaan todettu, että esitettävät muutokset vähentäisivät myös sukupuolten välisiä ansioeroja koko yhteiskunnan tasolla. Esityksen vaikutusarviointien perusteella tällaiselle oletukselle ei kuitenkaan ole löydettävissä perusteita. Lisäksi vaikutusarvioinnissa on kokonaan jätetty huomioimatta mahdolliset vaikutukset, jotka työpaikoilla aiheutuvat esityksen mahdollistamista perusteettomista palkkatietoja koskevista tietopyynnöistä ja niiden seurauksista.

Esityksen yritysvaikutuksia koskevassa arviossa todetaan, että ehdotuksen vaikutukset yritysten (työnantajien) hallinnollisiin kustannuksiin olisivat vähäiset. Samaan aikaan viranomaisten resurssitarpeen oletetaan kasvavan. Ottaen 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.

Esityksen 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 – kuten esityksen tarkoituksen lähtökohtaisesti on - se myös vaatisi käytännössä keskisuurissa 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. 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 intranet-sivuillaan. Tällainen palkkausjärjestelmän kirjallinen informointitapa olisi kuitenkin säännösehdotuksen palkkatietämyksen aktiivista edistämistä koskevan tarkoituksen vastaista.

- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

Ei lausuttavaa.

- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

Esityksessä on arvioitu, että esitettävät muutokset parantaisivat tasa-arvolain vaikuttavuutta ja ehdotetut muutokset vahvistaisivat sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Katsomme, että esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty minkäänlaista tutkimukseen, tilastoihin tai kansainvälisiin kokemuksiin pohjautuvia perusteluita. Viitaten aikaisemmin hallituksen esitysluonnosta koskeviin yleisiä huomioita koskevassa kysymyksessä esitettyihin näkemyksiin toteamme, että työpaikkakohtainen palkka-avoimuus ei ole ratkaisu sukupuolten välisten ansioerojen korjaamiseen, vaan tähän voidaan vaikuttaa ja lähtökohtaisesti eroa voidaan saada pienemmäksi vain työmarkkinoiden segregatiota pienentämällä sekä koulutusvalintoihin ja asenteisiin vaikuttamalla. Tältä osin katsomme, että esityksen vaikutusarviot ovat myös tältä osin vajavaiset sekä yksipuoliset.

- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

Tältä osin viittaamme hallituksen esitysluonnosta koskevia yleisiä huomioita koskevassa kysymyksessä esitettyihin näkemyksiin

- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

Ei lausuttavaa.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen koskevat huomiot

Esityksen perusoikeuksia koskevassa arvioinnissa on todettu arvioitaessa esityksen suhdetta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, että palkka-asioiden ei ole katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan ydinalueeseen (PeVL 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 asiakirjajulki-suutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon.” Tällaista tilannetta ei voida rinnastaa nyt kyseessä olevaan esitykseen, 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. Erilaisten perusoikeuksien punninta on esityksen valmistelussa jäänyt täysin puutteelliseksi.

Lisäksi korostamme, että tältäkin osin on huomioitava, ettei esityksessä, jonka mukaan henkilöstön edustajalla ja tämän kautta yksittäisellä työntekijällä olisi oikeus pyynnöstä saada muiden yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja, ei henkilöstön edustajalle tai yksittäiselle työntekijälle esitetä säädettäväksi salassapitovelvollisuutta tietojen osalta tai tämän salassapidon rikkomisen rangaistavuutta.

Muut huomiot

Ei lausuttavaa.

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?

Suomen Yrittäjät katsoo, että tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvollisuutta ei tule muuttaa siten, että suunnitelma olisi laadittava työpaikoilla, joissa henkilöstön määrä olisi säännöllisesti vähintään 20 työntekijää. Tältä osin vastustamme mahdollisia lainsäädäntömuutoksia.

Velvollisuutta koskevan alarajan alentaminen aiheuttaisi huomattavaa sekä tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja taloudellisia kustannuksia pienemmille yrityksille. Lisäksi on huomattava, että myös yhdenvertaisuuslain mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuus koskee työntekijöitä, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä. Tältä osin sääntely on tarkoituksenmukaista pitää yhdenmukaisena. Monissa yrityksissä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan yhdessä, jolloin prosessissa voidaan huomioida niin yleiseen yhdenvertaisuuteen kuin sukupuolten väliseen tasa-arvioon liittyvät seikat. Tältä osin sääntely ja siihen liittyvät henkilöstömäärään liittyvät rajat ovat tarkoituksenmukaisia ja toimivia. Lisäksi korostamme, että työ- ja elinkeinoministeriön vuosittain teettämän työolobarometrin tulosten mukaan pienissä yrityksissä työnantajan ja työntekijöiden väliset suhteet, tiedonkulku, avoimuus sekä luottamus toteutuvat tällä hetkellä erittäin hyvin ja paremmin kuin suuremmissa yrityksissä. Tältäkin osin ei ole tarpeellista lisätä näihin yrityksiin kohdistuvaa byrokratiaa, hallinnollista taakkaa ja näistä aiheutuvia kustannuksia.

Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

Suomen Yrittäjät katsoo, että esitys on yksityisyyden suojaan liittyvien kysymysten sekä sääntelyn perusteluiden osalta monilta osin puutteellinen. Tätä kuvaa osaltaan esityksen perusteluissa esitetty toteamus, jonka mukaan menettelyllä, jonka mukaan työnantajalla olisi velvollisuus ilmoittaa tietojen luovuttamisesta niille työntekijöille, joiden tietoja on luovutettu, turvattaisiin asiaan liittyvää henkilötietojen suojaa. Tällainen toteamus on täysin perusteeton. Se, että yksittäiselle työntekijälle kerrotaan, että hänen tietojensa on – ilman suostumusta – luovutettu toisille työntekijöille, ei käytännössä suojaa millään tavoin suoja niiden työntekijöiden yksityisyyden suoja, joiden tietoja luovutetaan.

Lisäksi on huomattava, että esityksen tietosuojakysymyksiä käsittelevässä osiossa on nostettu esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaus, jonka mukaan, jos yksityisyyden suoja 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, vaikka menettely tapahtuisi henkilöstön edustajan kautta. Lisäksi esitys on niin sääntelyn kuin sen perusteluiden osalta ristiriitaista sekä epäselvää liittyen tietojen salassapidettävyyteen. Sääntelyn vaikutukset voivat olla hyvin ennakoimattomat, eikä näitä vaikutuksia ole esityksen vaikutusarvioinnissa läheskään riittävällä tavalla arvioitu. Sääntely ei tältäkin 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 suoja rajoitetaan, lainsäädännön pitää olla riittävän täsmällistä ja vaikutusten ennustettavia.

Rytkönen Atte
Suomen Yrittäjät ry