

Asia: VN/11746/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. Sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän vähentäminen ja samapalkkaisuuden edistäminen palkka-avoimuudella ovat erittäin tärkeitä tavoitteita. Näin ollen esitys on erittäin kannatettava.

Palkkasyrjintä työelämässä on tällä hetkellä huomattava ongelma. Sukupuolten palkkaerojen kaventuminen on ollut erittäin hidasta ja lähes pysähtynyt 16 prosenttiin. Työmarkkinat ovat segregoituneet: alle 10 prosenttia palkansaajista työskentelee ammateissa, joissa on vähintään 40 prosenttia naisia ja miehiä. Sukupuolten ansioiden keskimääräinen ero samoissa ja samankaltaisissa tehtävissä oli yksityisellä sektorilla suurempi kuin julkisella sektorilla, mutta perusteettomia palkkaeroja on myös julkisella puolella, ja niihin on pystyttävä puuttumaan myös siellä.

Suomi on saanut huomautuksia palkkaerojen hitaasta kapenemisesta useilta kansainvälisiltä ihmisoikeusvalvontaelimiltä, joista Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi kaksi vuotta sitten Suomelle langettavan päätöksen järjestökantelusta. On selvää, että palkkaerojen kaventamiseen tarvitaan uusia, tehokkaampia keinoja. Tämä on välttämätöntä niin kansainvälisten veloitteiden kuin kansallisten perustuslaillisten sitoumusten näkökulmasta.

Palkka-avoimuuden lisääminen on yksi tällainen keino. Työntekijän tiedonsaantioikeuden vahvistaminen on välttämätöntä, jotta palkkasyrjintään voitaisiin tehokkaasti puuttua. Esitetyt muutokset edistäisivät tätä.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

Kannatamme esitettyä muutosta. Palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen sekä muut palkan määräytymisen perusteet tulisi kuitenkin lisäksi selvittää jokaiselle uudelle työntekijälle myös aina työsuhteen alkaessa.

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

Kannatamme esitettyä muutosta.

Lain mukaan palkkakartoituksen tulee koskea koko henkilöstöä. Kuitenkin selvitysten mukaan näin ei aina ole, jos tarkasteltavia ryhmiä pidetään liian pieninä. Tarkasteluissa ei myöskään aina oteta huomioon kaikkia palkanosia. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi tärkeää korostaa ja selventää palkkakartoituksen lainmukaisen toimeenpanon edellytyksiä ja keinoja. Palkkakartoituksessa tulisi tarkastella organisaation koko henkilöstöä riippumatta siitä, minkä työehtosopimuksen piiriin henkilöstö kuuluu, tai onko se työehtosopimusten ulkopuolella.

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

Kannatamme esitystä siitä, että henkilöstön edustajalla on mahdollisuus saada yksittäisten henkilöiden palkkatiedot palkkakartoitusta laadittaessa. Tiedot tulisi kuitenkin voida saada myös muuten kuin palkkakartoituksen tekemisen yhteydessä, joka saatetaan tehdä jopa kolmen vuoden välein.

Tietosuojan turvaamiseksi pykälään on sisällytetty henkilöstön edustajan salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin. Epäselväksi jää, kuinka henkilöstön edustajalla on mahdollisuus käyttää tietoja palkkasyrjintään puuttumiseksi. Puolestaan 10 §:n 4 momentin mukaan henkilöstön edustajilla on oikeus luovuttaa saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mille tahoille tietoja voi luovuttaa.

Salassapitovelvollisuuden ei tulisi estää työntekijän edustajaa ja työntekijää ryhtymästä saamansa tiedon perusteella tarpeellisiin toimenpiteisiin työpaikalla, tasa-arvovaltuutetun kautta taikka oikeudessa. Muuten työntekijän pääsy oikeuksiinsa ei parane esityksen perusteluissa esitetyllä tavalla. Matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen saatavuus edellyttää, että toimenpiteisiin on mahdollista ryhtyä myös työpaikalla, ei ainoastaan oikeusteitse. Kuten esityksessäkin todetaan, perustuslain turvaamalla palkkasyrjintäkiellolla on syrjintää epäilevän kannalta oikeusvaikutuksia vasta, jos lainsäädäntö takaa riittävän tehokkaat mahdollisuudet oikeussuojan käyttöön syrjintäkieltoa rikottaessa.

Norjan palkka-avoimuutta koskevan lain esitöiden mukaan säännös, jonka mukaan palkkatietoa saaneella työntekijällä on salassapitovelvollisuus, ei koske tietojen antamista työntekijöiden edustajalle, asianajajalle tai muulle neuvonantajalle, syrjintävaltuutetulle tai syrjintälautakunnalle. Esityksessä on hyvä selventää, kenelle ja millä perusteilla tietoa on mahdollista jakaa ilman salassapitovelvollisuuden rikkomista.

Lisäksi palkkakartoitussäännöstä ja sen toimeenpanoa olisi tärkeää selkiyttää ainakin esityksen perusteluissa siten, että se ohjaisi nykyistä paremmin palkkavertailuja varten muodostettavien ryhmien valintaa. Tällä hetkellä palkkavertailuissa niputetaan yhteen vaativuudeltaan hyvin erilaisia töitä. Palkkaeroja tulisi myös analysoida nykyistä matalammalla kynnyksellä. Tällä hetkellä 6 b § edellyttää, että palkkaerojen syitä ja perusteita on selvitettävä vain siinä tapauksessa, että palkkakartoitus tuo esiin ”selkeitä” eroja naisten ja miesten palkkojen välillä.

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

Esitetty muutos on askel oikeaan suuntaan, mutta ei mene riittävän pitkälle. Palkka-avoimuutta edistäisi paremmin ja tehokkaammin tasa-arvovaltuutetunkin suosittama malli, jossa työntekijällä olisi suoraan mahdollisuus saada kaikki tarpeelliset tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko palkkasyrjinnän kieltä noudatettu. Tämä pitäisi sisällään verrokin tai verrokkien palkkatiedot. Välikäden käyttäminen tietojen saannissa nostaa kynnystä ryhtyä selvittämään palkkasyrjintäepäilyjä.

Oikeus saada tietoja olisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä. Norjan mallin mukaisesti työntekijän tulee voida itse päättää, onko syytä epäillä syrjintää, eikä työnantajan tule voida kieltäytyä antamasta tietoa sillä perusteella, että työnantajan mielestä epäily on perusteeton. Tiedonsaantioikeuden tulee kattaa tarpeelliset tiedot myös verrokin tai verrokkien osalta. Asia olisi tärkeää selventää lakiesityksessä.

Esitetyn uuden 5 momentin suhde osittain sen kanssa päällekkäiseen 4 momenttiin on hyvä niin ikään selventää. Työntekijän suostumus ei voi enää jatkossa olla edellytys tietojen saamiselle 5 momentin mukaisesti.

Salassapitovelvollisuudesta ks. tarkemmin edellinen kohta.

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

Kannatamme esitettyä muutosta. Salassapitovelvollisuudesta ks. tarkemmin kohta ehdotettu 6 b §:n 4 momentti.

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

Kannatamme esitettyä muutosta.

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

-

- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

Ehdotusten arvioidaan ainakin alkuvaiheessa nostavan palkkasyrjintäepäilyjen ja havaitun syrjinnän määrää, mikä lisää tasa-arvovaltuutetun neuvonnan ja valvonnan tarvetta palkkasyrjintäkysymyksissä. Tasa-arvovaltuutetun uudeksi resurssitarpeeksi arvioidaan yksi henkilötyövuosi.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit ovat kuitenkin jo valmiiksi riittämättömät kasvaneeseen tehtäväkenttään nähden. Muun muassa Naisten syrjinnän poistamista koskevaa YK:n CEDAW-sopimusta valvova komitea on viimeisimmissä Suomea koskevissa loppupäätelmissään esittänyt huolensa tasa-arvovaltuutetun käyttöön annettujen resurssien vähäisyydestä. Uudistuksen vaatimat lisäresurssit tulee arvioida suhteessa tasa-arvovaltuutetun kokonaisresurssitarpeeseen nähden ja nostaa resurssit kokonaisuudessaan vastaamaan kasvanutta tehtäväkenttää.

- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

Esityksen vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon olisivat positiiviset. Palkka-avoimuus mahdollistaa nykyistä paremman puuttumisen perusteettomiin palkkaeroihin ja sukupuolten palkkaeron kapenemisen. Pitkällä tähtäimellä esitys voi vaikuttaa positiivisesti myös alojen segregoitumisen vähenemiseen. Segregaatio on Suomen työmarkkinoiden pitkäaikainen ongelma, ja sillä on vaikutusta myös palkkaeroihin ja naisvaltaisten alojen palkkakuoppaan. Segregaatioon puuttuminen kaikin keinoin on yhtä tärkeää kuin palkkaerojen nykyistä nopeampi umpeen kurominen.

- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

Syrjinnällä on kielteisiä seurauksia työhyvinvointiin ja työuriin, ja erityisesti syrjintää kokevilla naisilla on epäedullisempi työura syrjintää kokemattomiin verrattuna. Oikeudenmukaisuuden kokemukset voivat puolestaan lisätä hyvinvointia ja työn tuottavuutta. Syrjinnän vähenemisellä, palkka-avoimuuden lisäämisellä ja palkkaerojen korjaamisella voidaan odottaa olevan positiivisia vaikutuksia työhyvinvointiin, työuriin ja työn tuottavuuteen. Olennaista on se, missä määrin palkkaa ja palkkausta koskevien asioiden käsittely työpaikoilla muuttuu oikeudenmukaisemmaksi sekä se, miten hyvin ja läpinäkyvästi mahdollisia palkkaeroja perustellaan ja korjataan.

- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

-

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevat huomiot

-

Muut huomiot

Keskenään samanarvoisten, mutta eri työehtosopimusten piiriin kuuluvien töiden samanarvoisuuden vertailu on segregoituneilla ja vahvojen kollektiiviyöehtosopimusten määrittämällä työmarkkinoilla hankalaa, sillä palkkakartoituksissa ei yleensä vertailla eri työehtosopimusten piiriin kuuluvien työntekijöiden palkkoja. Samanarvoisen työn määritelmää tulisi selkeyttää tavalla, joka mahdollistaa palkkojen vertailun työehtosopimusten välillä. Liitto kannattaa tasa-arvovaltuutetun suositusta siitä, että tasa-arvolakiin lisättäisiin säännös, jossa määritellään mitä laissa tarkoitetaan samanarvoisen työn käsitteellä.

Tasa-arvolakia on korjattu moneen kertaan pistemäisesti mutta ei uudistettu kokonaisuudessaan. Olisi perusteltua toteuttaa tasa-arvolain kokonaisuudistus, jossa tarkasteltaisiin erityisesti tasa-arvon edistämistä, syrjintäkieltoja sekä valvonnan ja oikeussuojakeinojen toimivuutta ja riittävyttä.

Samalla olisi syytä antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle oikeus määrätä hyvitys syrjinnästä myös tasa-arvolain nojalla.

Segregaation purkamiseksi työelämässä ja koulutuksessa tulisi luoda pysyvä rakenne, jotta vaikeaan ongelmaan pystytään pureutumaan hanketyötä pitkäjänteisemmin ja tuloksekkaammin.

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?

Työnantajan velvollisuutta laatia tasa-arvosuunnitelma tulisi laskea nykyisestä 30 työntekijän rajasta. Tällä hetkellä tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelun ja näin ollen myös palkkakartoituksen piiriin kuuluu vain noin 69 % työvoimasta. Tämä jättää merkittävän osan työpaikoista ja työntekijöistä tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusveloitteen ulkopuolelle, mikä heikentää mahdollisuuksia puuttua palkkasyrjintään pienillä työpaikoilla. Samalla on hyvä pitää huolta siitä, ettei pienten yritysten byrokratiataakka kokonaisuudessaan kasva kohtuuttomasti.

Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

Palkkaan liittyvien tietojen luovuttaminen on perusteltua syrjimättömyyden varmistamiseksi lailla tarkemmin määritellyllä tavalla. Perusoikeuksien toteutuminen palkkatasa-arvon osalta edellyttää työntekijän pääsyä oikeussuojakeinoihin ja mahdollisuutta käyttää palkkatietoja tässä yhteydessä. Yksityisyyden suoja on taattava mahdollisimman hyvin kuitenkin samalla mahdollistaen työntekijän ja hänen edustajansa mahdollisuus käyttää palkkatietoja toimenpiteisiin ryhtymiseksi työpaikalla, tasa-arvovaltuutetun kautta taikka oikeusteitse palkkasyrjinnän lopettamiseksi. Ks. tarkemmin kohta ehdotettu 6 b §:n 4 momentti.

Heinilä Terhi
Naisjärjestöjen Keskusliitto