

Asia: VN/11746/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä**

Esitys on oikeansuuntainen ja lisääisi toteutuessaan palkka-avoimuutta. Esityksen suurin ongelma on kuitenkin se, että palkkatiedot eivät olisi tarpeeksi avoimia. Perusteettomia palkkaeroja voi näin ollen olla vaikea havaita ja niihin puuttua. Yksittäisen työntekijän on vaikea havaita tai epäillä palkkasyrjintää, jos hän ei tiedä, mitä muille maksetaan. Työ- ja tasa-arvovaliokunta on jo lähes 20 vuotta sitten, vuonna 2005 tasa-arvolakia uudistettaessa todennut, että mahdollisimman suuri avoimuus ja palkkojen läpinäkyvyys palvelevat parhaiten luottamuksellisen ja oikeudenmukaisen työilmapiirin luomista (TyVM 3/2005, s. 9–11). Palkkojen läpinäkyvyyden toteuttamiseksi henkilöstön palkkatietojen tulisi kaikkine palkanosineen olla työpaikalla kaikkien tiedossa.

#### **- ehdotettu 6 §:n 3 momentti**

Kannatamme ehdotusta. Säännöksessä tarkoitetut tiedot tulee antaa tarpeeksi selkeästi ja vähintäänkin niin, että henkilöstö voi tehdä niistä muistiinpanoja.

#### **- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti**

Kannatamme ehdotusta.

#### **- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti**

Ehdotus vahvistaisi toteutuessaan henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeutta. Ehdotus ei kuitenkaan lisääisi palkka-avoimuutta tarpeeksi. Tiedonsaantioikeus on sidottu palkkakartoitukseen, joka tasa-arvolain 6 a §:n mukaan on tehtävä joka toinen vuosi, mutta josta voidaan työpaikalla sopia, että se tehdään joka kolmas vuosi. Tuona aikana henkilöstö on saattanut vaihtua merkittävästi tai on saattanut tapahtua muita vastaavia muutoksia, minkä vuoksi palkkasyrjintä voi jäädä havaitsematta.

Henkilöstön edustajan oikeus ei lisääntyisi kaikissa yrityksissä, sillä palkkakartoitus on tehtävä vain yrityksissä, joissa on töissä vähintään 30 työntekijää. Hallituksen esitysluonnoksen laskelmien mukaan yli 30 % kaikista työntekijöistä jäisi palkkakartoituksen ulkopuolelle (hallituksen esityksen luonnos, s. 25). Ehdotus on myös selkeästi vastoin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Ohjelmassa ei ole rajattu alle 30 työntekijöiden yrityksiä uudistuksen ulkopuolelle (Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 134).

Henkilöstön palkkatietojen pitäisi olla työpaikalla kaikkien tiedossa. Jos kuitenkin halutaan pitäytyä luonnoksessa omaksutussa lähestymistavassa, palkka-avoimuuden lisääminen edellyttäisi, että henkilöstön edustajalla olisi kerran vuodessa oikeus saada kaikkien työntekijöiden palkkatiedot. Jo nyt luottamusmiehellä on monen työehtosopimuksen mukaan oikeus saada palkkatietoja. Lisäksi työnantajan on kaikkien tai lähes kaikkien työehtosopimusten mukaan annettava luottamusmiehelle kaikki tarvittavat tiedot, jos syntyy epäselvyyttä tai erimielisyyttä työntekijän palkasta tai työsuhteeseen liittyvien lakien tai sopimusten soveltamisesta. Vastaavan tyyllisen määräyksen säätäminen tasa-arvolaisissa vahvistaisi palkkatietämystä.

#### **- ehdotettu 10 §:n 5 momentti**

Emme kannata ehdotusta. Ehdotus ei vastaa Marinin hallitusohjelmassa sovittua. Se on myös huonompi kuin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön 21.8.2020 asettaman palkka-avoimutta pohtineen työryhmän esitys.

Palkkatietojen hankkiminen esitetyllä tavalla pitkittäisi ja vaikeuttaisi palkkaerojen selvittämistä sekä aiheuttaisi tarpeettomia kuluja. Se olisi myös byrokraattista. Säännöksen sanamuodon mukaan tasa-arvovaltuutetun pitäisi ennen tietojen pyytämistä selvittää työnantajalta, onko työpaikalla henkilöstön edustajaa. Jos työpaikalla on henkilöstön edustaja, valtuutettu ei ehdotuksen mukaan voisi pyytää tietoja työnantajalta.

Tasa-arvovaltuutetun voi olla vaikea tai jopa mahdotonta selvittää, kuka edustaa ketäkin. Ehdotus saattaisi toteutuessaan myös johtaa oikeuden menetyksiin, kun otetaan huomioon tasa-arvolain 12 §:n 2 momentin mukaisen hyvityksen vaatimiselle säädetty suhteellisen lyhyt kahden vuoden vanhentumisaika.

Koko henkilöstön palkkatietojen pitäisi olla työpaikalla kaikkien tiedossa. Jos kuitenkin halutaan pitäytyä luonnoksessa omaksutussa lähestymistavassa, perusteettomien palkkaerojen havaitseminen edellyttäisi, että yksittäisellä työntekijällä olisi oikeus saada palkkatiedot suoraan omalta työnantajaltaan palkka-avoimutta pohtineen työryhmän esittämällä tavalla kuitenkin siten, että tietoja saisi käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on hankittu.

**- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti**

Ei lausuttavaa

**- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen**

Kannatamme ehdotusta

**- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1**

Työnantajan on jo nyt työehtosopimusten ja yhteistoimintalainsäädännön mukaan annettava henkilöstön edustajalle palkkatietoja. Jos työnantaja noudattaa syrjimätöntä palkkapolitiikkaa, mitään merkittäviä kustannuksia ei luonnoksessa tarkoitettua uudistuksesta työnantajalle syntyisi. Vähiten kustannuksia ja hallinnollista taakkaa aiheuttaisi se, että työnantaja veloitettaisiin antamaan henkilöstölle vuosittain tiedot kaikkien työntekijöiden palkoista kaikkine palkanosineen. Nämä tiedot ovat jo muun lainsäädännön perusteella oltava jokaisella työnantajalla.

**- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2**

-

**- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3**

Paremmin ja tehokkaammin tasa-arvoa edistäisi se, että kaikkien palkat olisivat kaikkien tiedossa työpaikalla.

**- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4**

Kansalliset kolmikantaiset työelämäohjelmat tavoittelevat suomalaisille työpaikoille hyvää, luottamuksellista, yhteisöllistä ja yhteistoiminnallista työkulttuuria. Tällainen työkulttuuri tukee palkka-avoimuuden myönteisiä vaikutuksia. Tutkimusten mukaan se, millaisia vaikutuksia työyhteisön hyvinvointiin ja tuottavuuteen palkka-avoimuuden lisäämisellä on, riippuu työyhteisön arvoista ja sisäisestä dynamiikasta (Pavel Kral and Andrea Kubisova: Factors Influencing Employee Attitudes to Pay Transparency, 2021). Jos yhteisöllinen työkulttuuri tukee palkka-avoimuuspolitiikkaa, tulokset ovat koko työyhteisön kannalta hyviä. Jos työpaikan kulttuuri on individualistinen, palkka-avoimuus saattaa vähentää työntekijöiden keskinäistä auttamishalukkuutta kateuden lisääntymisen vuoksi (Bamberger, Peter & Belogolovsky, Elena: The Dark Side of Transparency: How and When Pay Administration Practices Affect Employee Helping, 2017).

Stofberg, Maboso ja Bussin (Stofberg, Rosanna - Maboso Calvin M. – Bussin, Mark H. R.: Employee responses to pay transparency, 2021) listaavat kirjallisuuden havainnot palkka-avoimuuden lisäämisen hyvistä ja huonoista puolista: Palkka-avoimuus voi vähentää sukupuolten välistä palkkaeroa, lisätä motivaatiota, sekä parantaa työvoiman kohtaantoa ja organisaatiosta koettua oikeudenmukaisuutta. Jos työkulttuuri ei tue palkka-avoimuutta, tieto muiden palkoista voi vähentää työmotivaatiota, ja/tai lisätä kateutta työpaikalla

**- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5**

## Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevat huomiot

Nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaan palkkatiedot ovat julkisella sektorilla julkisia. Kenellä tahansa on näin ollen 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 kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työnantajan olisi muissa kuin julkisen sektorin työpaikoissa ilmoitettava tietojen antamisesta sille, jonka tietoja on annettu. Myös palkka-avoimuus olisi erilainen yksityisellä ja julkisella sektorilla.

Julkisen sektorin palkka-avoimuutta on perusteltu sen yhteiskunnallisella merkityksellä (PeVL 43/1998, s. 7–8). Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole mitenkään perusteltu, miksi työnantajan tietojenantovelvollisuus ja siten myös palkkojen julkisuus olisi erilainen eri työpaikoilla. Julkisen sektorin siivoojalle tai kiinteistöhoitajalle maksetun palkan ilmoittamisvelvollisuutta tuskin voi perustella sen yhteiskunnallisella merkityksellä. Kuitenkin kenellä tahansa on oikeus tietää kunnan siivoojan palkan suuruus mutta yksityisen sektorin työpaikalla ei olisi oikeus tietää, mitä samaa tai samanarvoista työtä tekeväälle maksetaan. Mitään perustetta ei ole sille, että julkisella ja yksityisellä sektorilla noudatetaan erilaista palkka-avoimuutta.

## Muut huomiot

Voimassa olevan tasa-arvolain 10 §:n 4 momentissa säädetään henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudesta. Momentissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus on esitöiden mukaan ollut tarpeellista kirjata lakiin, koska tiedonsaantioikeutta koskevaa määräystä ei ole kaikissa työehtosopimuksissa (HE 90/1994 vp, s. 20). On epäselvää, mitä momentin tiedonsaantioikeudella tarkoitetaan ottaen huomioon, että luottamusmiehen tiedonsaantioikeus saa sisältönsä työehtosopimuksesta ja että se on eri työehtosopimuksissa erilainen, ja että luottamusvaltuutetun tiedonsaantioikeus perustuu työsopimuslakiin (55/2001) ja työsuojeluvaltuutetun työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin (44/2006). Säännöstä olisi jatkovalmistelussa syytä täsmentää.

**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?**

Kannatamme rajan muuttamista 20 työntekijään. Säännös olisi tällöin yhdenmukainen uuden yhteistoimintalain (1333/2021) 11 §:n 2 momentin 1 kohdan kanssa, jonka mukaan työnantajan on kerran vuodessa, ellei toisin sovita, annettava henkilöstön edustajalle tietoja palkkauksesta. Myös yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä on ehdotettu yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvoitteen muuttamista 20 työntekijään (YVL\_HE-luonnos\_TEM (4).pdf, yhdenvertaisuusvaltuutetun, Lehdon ja Sahamiehen eriävät mielipiteet, myös Anja Lahermaa), mitä ehdotusta on kannatettu varsin laajasti (ks. lausuntopalvelu). Rajan muuttaminen 20 työntekijään

merkitsisi sitä, että suunnitelma olisi laadittava nykyisten yritysten lisäksi 3 498 yrityksessä, joissa on 83 035 työntekijää (HE 159/2021, s. 49–50).

Yhä useampi yritys on Suomessa pieni tai keskisuuri. Tasa-arvosuunnitelman laajentaminen toteuttaisi tasa-arvolain 6 § 4 momentissa säädettyä tasa-arvon edistämiselvoitetta ja Suomen perustuslain 23 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeudet. Tasa-arvo, yhdenvertainen kohtelu ja syrjimättömyys ovat Euroopan unionin oikeudessa, kansainvälisissä sopimuksissa ja Suomen perustuslaissa kaikille turvattuja oikeuksia, jotka eivät riipu työpaikan koosta.

## **Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?**

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus ei estäisi vielä laajempaa palkka-avoimuutta. Tietosuoja-asetuksen neljännen perustelukohdan mukaan oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen. Oikeutta henkilötietojen suojaan on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Näihin muihin perusoikeuksiin kuuluu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 23 artiklan 1 kohdassa vahvistettu naisten ja miesten välinen tasa-arvo, johon kuuluu myös palkkauksellinen tasa-arvo.

Yleisen tietosuoja-asetuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 23 artiklan suhteessa on olennaista, että mikään asetuksessa ei osoita tarkoitusta estää palkka-avoimuuden lisäämistä, kunhan muutoin noudatetaan tietosuoja-asetusta. Samaan lopputulokseen on tultava perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan henkilötietojen suojan ja 23 artiklan yhteensovittamisessa.

Latvatalo Eveliina

SAK ry - Työehdot-osasto lakimies Anu-Tuija Lehto työympäristö- ja tasa-arvoasioiden asiantuntija Anne Mironen