

Asia: VN/11746/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Suomessa lainsäädännöllinen lähtökohta on, että samasta työstä maksetaan sama palkka, ellei eri palkan maksamiselle ole objektiivisesti arvioituna hyväksyttävää perustetta. Yhtä lailla samanarvoisesta työstä tulisi maksaa sama palkka. Niin saman kuin samankaltaisenkaan työn kohdalla sukupuoli ei ole objektiivisesti tai muinkaan kriteerein arvioituna hyväksyttävä peruste maksaa eri palkkaa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tasa-arvolain muuttamiseksi (jäljempänä hallituksen esitys) kuvataan kattavasti palkkatasa-arvo-ongelmaa. Esityksestä on luettavissa, miten palkkasyrjintää tapahtuu edelleen työpaikoilla ja naiset kokevat syrjintää eri muodoissa useammin kuin miehet. Myös YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota tasa-arvon riittämättömään etenemiseen Suomessa. Tasa-arvon, erityisesti palkkatasa-arvon, edistämiseksi lainsäädännön toimin on ilmeinen tarve.

Työmarkkinat ovat sukupuolittuneita. Tällä hetkellä naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero koko työmarkkinoilla on vajaa 16 prosenttia. Sukupuolten välistä palkkatasa-arvoa on välttämätöntä edistää laaja-alaisesti työmarkkinoilla, jotta naisvaltaisten alojen työ ja muun muassa lakisääteiset palvelut voidaan tulevaisuudessakin järjestää. Näistä esimerkkeinä sosiaalihuolto, varhaiskasvatus ja terveydenhuolto. Edellä mainittujen alojen sukupuolittuneisuus on jo vaikuttanut alan palkkakehitykseen, joka on johtanut osin siihen, että näille naisvaltaisille aloille on syntynyt työvoimapula, joka ennusteiden mukaan vain pahenee tulevina vuosina. Onko tulevaisuudessa osaavia tekijöitä matalapalkkaisilla naisvaltaisilla aloilla, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja sosiaalihuollossa?

Palkkatietämys on Suomessa heikkoa. Työntekijöillä ei ole riittävää tietoa palkkauksen perusteista ja palkkausjärjestelmistä. Lisäksi työpaikoilla on tietämättömyyttä tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista. Tätä taustaa vasten työntekijän on vaikea lähteä selvittämään palkkauksensa oikeudenmukaisuutta.

Hallituksen esityksen pääasialliseksi tavoitteeksi on asetettu estää sukupuolten välinen palkkasyrjintä ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista tasa-arvolain palkka-avoimuutta lisäämällä. Myös oikeussuojan parantaminen esitetään selkeänä tavoitteena.

Talentia ry katsoo, että luonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia ja ehdottoman tarpeellisia. Pelkomme kuitenkin on, että tavoitteen saavuttamiseksi harkitut keinot eivät ole riittäviä. Perustelemme näkemystämme seuraavasti:

1. Naisten ja miesten välisessä palkkaerossa on kyseessä rakenteellinen syrjintä koko työmarkkinoilla.

Hallituksen esityksessä kirjatut tasa-arvon edistämistä koskevat toimet eivät ole riittäviä suhteessa esityksen tavoitteeseen, eli sukupuolten välisen palkkasyrjinnän estämiseen.

Esitetyt toimet ovat yksiselitteisesti liian työnantajakohtaisia, jotta päästäisi käsiksi vallitsevaan rakenteelliseen syrjintään ja palkkaeroihin koko työmarkkinoilla. Naisten tekemä työ, kuten kasvatus- ja hoivatyö, on arvotettu palkkauksessa historiallisesti ja lähtökohtaisesti matalammalle tasolle kuin miesten työksi mielletty, teollinen työ. Tätä syvää rakenteellista ja yhä voimissa olevaa syrjintää ei ratkaista työpaikkakohtaisesti vaan koko työmarkkinoita kehittämällä lainsäädäntöä uudistamalla.

Vallitsevaa rakenteellista syrjintää kuvaa erinomaisesti hallituksen esityksessä viitattu tutkimustulos, jonka mukaan:

”- - palkka-avoimuuden lisääminen voi hidastaa miesten palkkojen kasvua ja tämä voi alentaa miesten motivaatiota ja tuottavuutta”.

Tutkimustulos kuvaa rakenteellisen syrjinnän pitämistä normaalina käytäntönä työmarkkinoilla: palkkaero on vallitseva normi, jonka horjuttaminen ei saa pelkästään positiivista vastaanottoa. Palkkatasa-arvon, sukupuolesta riippumattoman tehtävän vaativuuteen ja osaamiseen perustuvan palkan, tulee kuitenkin olla kiistaton ja kyseenalaistamaton lähtökohta, jonka edistämiseen koko

yhteiskunnan on sitouduttava. Palkkatasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämistä ei saa hidastaa se, että tasa-arvon toteutuminen voidaan joissakin ihmisryhmissä kokea negatiivisesti.

Lainsäädännöllä tulee turvata palkka-avoimuuden lisäksi riittävät toimet tasa-arvon ja syrjimättömyyden toteuttamiseksi. Hallituksen esityksessä viitatus tutkimuksen mukaan:

” - pelkkä informaatio palkkaeroista ilman muutoksia palkkoihin voi kuitenkin alentaa naisten motivaatiota ja siten tuottavuutta”.

Jotta hallituksen esityksessä esitellyillä uudistuksilla ei pelkästään heikennetä tilannetta, vaan luodaan myös aitoa vaikuttavuutta ja tuottavuuden kasvua, pelkkä tiedon tuottaminen ei riitä. Tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä.

Naisvaltaisten alojen matalaa palkkausta on perinteisesti perusteltu näiden alojen heikolla tuottavuudella. Esimerkiksi hoivaan ja hoitoon perustuvat työtehtävät on usein nähty vain julkisen sektorin kulueränä, vaikka useat tutkimukset ovat viime aikoina osoittaneet, että jokainen esimerkiksi sosiaalihuoltoon ja ennaltaehkäisevään työhön sijoitettu euro maksaa itsensä moninkertaisesti takaisin. Edellä mainitun hallituksen esityksessä viitatus tutkimuksenkin mukaan:

” - jos naisten palkat lisääntyneen informaation myötä nousevat, naisten tuottavuus voi kasvaa”.

Näin ollen naisvaltaisille aloille suunnattuja parempia palkkoja ja sitä myötä palkkaerojen kaventamiseen tähtääviä toimia voidaan perustella myös naisvaltaisten töiden tuottavuudella ja sen kasvulla.

Tiivistettynä:

Talentia ry katsoo, että kyseenalaistamattomana lähtökohtana tulee olla, että lainsäädännöllä taataan jokaiselle työntekijälle oikeudenmukainen ja tasapuolinen palkkaus sukupuolesta riippumatta.

2. Rakenteelliseen syrjintään ja sitä kautta muodostuvaan palkkaeroon ei päästä käsiksi ilman, että samanarvoisen työn kriteeristöä arvioidaan uudestaan.

Rakenteellisen syrjinnän poistamiseksi ja tasa-arvon toteutumiseksi eri tehtäviä on voitava verrata keskenään, jos ne ovat samanarvoisia. Toistettu ja tuttu esimerkki on, miksi varhaiskasvatuksen opettaja ja sosionomi saa pienempää tehtäväkohtaista palkkaa kuin insinööri, vaikka tutkinnot ovat saman tasoisia ja opettajan ja sosionomin tehtävä ihmiselämän turvaamiseksi voi olla jopa vaativampi ja vastuullisempi kuin insinöörin tehtävä?

Jotta samanarvoiseen työhön päästään käsiksi, on määriteltävä uudelleen samanarvoisen työn arviointikriteerejä. Näitä kriteerejä tulisi uudistaa, koska nykytilanteessa ne sekä kuvaavat että luovat rakenteellista syrjintää työmarkkinoilla. Ts. jos arviointikriteeri itsessään on syrjivä, ei tällaista kriteeriä käyttämällä voida päästä tilanteeseen, jossa samanarvoinen mutta eri työ voitaisi arvioida yhtä vaativaksi ja samapalkkaisuuden perusteeksi.

Ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan uusia, velvoittavia säännöksiä, jotka sisältävät enemmän selkiyttävää ja kuvaavaa tekstiä siitä, mitä tosiasiallisesti tarkoitetaan samanarvoisella työllä. Samalla on selvennettävä, miten arviointikriteeristöä on käytettävä. Nyt tuomioistuinlaitos tuottaa samanarvoisuusvertailua ja kaikilta osin se ei täytä kansainvälisten sopimusten vaatimuksia. Esimerkkinä tästä korkeimman oikeuden ratkaisu 2020:4, jossa palomiehen ja perustason ensihoitajan tehtävä eivät ole olleet vertailukelpoisia ja palkkaeroa ei korjattu.

Samanarvoista työtä arvioitaessa on huomattava, että vertaaminen vaatii usein vertailua eri työnantajien välillä. Tämä ei vallitsevan oikeustilan perusteella ole mahdollista, eikä nyt käsillä oleva hallituksen esitys tuo siihen muutosta.

Edistämällä vain työnantajakohtaisia toimia palkkasyrjinnän ehkäisemiseksi rakenteellinen syrjintä jää näkymättömäksi, eikä ongelmaan päästä yhteiskunnan tasolla tekemään riittäviä toimenpiteitä. Siksi on tärkeää, että päättäjien taholta tunnistetaan tähän ilmiöön liittyvä rakenteellinen syrjintä ja puututaan siihen systemaattisesti kehittämällä lainsäädäntöä. Lisäksi tarvitaan eriarvoisuutta vähentäviä toimenpiteitä politiikassa jo koulutuksesta lähtien.

3. Tasa-arvon edistämiseksi ja palkkasyrjinnän poistamiseksi tasa-arvolain oikeussuojakeinoja on vahvistettava.

Hallituksen esityksessä esitetyt keinot oikeussuojan kehittämiseksi ovat kannatettavia mutta eivät riittävät.

Yleisessä tiedossa on, että oikeudenkäyntikulut ovat karanneet Suomessa tasolle, joka tosiasiallisesti estää yksilöä saamasta oikeutta. Työsuhderiidoissa osapuolien epäsuhta on korostunut sen ollessa jo räikeä: Työntekijä on suhteessa työnantajaan myös taloudellisesti alisteisessa asemassa ja kanteen

nostaminen on työntekijälle huomattava taloudellinen riski. Riskin mittavuuden vuoksi suuri osa aiheellisista kanteista jää nostamatta. Tällä on vaikutusta sekä koko yhteiskunnan että yksilön tasolla: Palkkasyrjintää jää kuluriskin vuoksi piileväksi mutta vaikuttavaksi osaksi yhteiskunnan rakenteita. Ennen kaikkea yksilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada yksittäisessä asiassaan oikeudenmukaista ratkaisua.

Puhuttaessa erityisesti palkkasyrjinnästä epäsuhta korostuu entisestään. Jo lähtökohtaisesti syrjintää kokevat suhteessa eniten matalapalkkaisissa ammateissa olevat naiset. Ts. he, keillä olisi suurin tarve saada asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi on taloudellisesti pienin mahdollisuus saada se sinne.

Vaikuttava keino lisätä oikeuden saatavuutta on lisätä työntekijöiden konkreettisia mahdollisuutta saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ratkaisuvaihtoehtoja ovat esimerkiksi seuraavat:

Ensinnäkin tasa-arvolain mukaisissa syrjintäriidoissa kuluvastuuta voitaisi keventää työntekijäosapuolen hyväksi. Muutos voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että työntekijän nostaessa perustellusta syystä palkkariitakanteen ja hävitessään sen, oikeudenkäynnin kuluvastuuta kohdennetaan lainsäädännöllä siten, että työnantaja vastaa kaikista kuluista tai vaihtoehtoisesti kumpikin osapuoli maksaa omat oikeudenkäyntikulunsa. Hävinneenä osapuolena työntekijän kuluvastuuta voitaisi lisäksi kohtuullistaa. Vain riidoissa, joissa kanne on ollut selkeästi perusteeton, työntekijälle voisi langeta kuluvastuu myös vastapuolen oikeudenkäyntikuluista täysimääräisenä. Nykyinen oikeustila vastaa tätä jo osin, eli muutos ei olisi radikaali suhteessa nykytilaan.

Toiseksi lainsäädännöllä on mahdollisuus luoda ammattiliitoille toissijainen kanneoikeus palkkasyrjintätapauksissa. Erityisesti tapauksissa, joissa ammattiliiton jäsenen maksukyky ei oikeudenkäyntiä kestäisi, olisi ammattiliitolla mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Palkkariitojen oikeudenkäyntikuluvastuuta ja kanneoikeutta muuttamalla voitaisi parantaa sekä oikeuden saatavuutta että ennen kaikkea luoda työnantajalle painetta omaehtoisesti edistää ja ylläpitää syrjimätöntä palkkausta.

**- ehdotettu 6 §:n 3 momentti**

Talentia puoltaa ehdotusta.

**- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti**

Talentia puoltaa ehdotusta. Lisävaikuttavuutta saavutettaisiin, mikäli nykyisen 6 a §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että tasa-arvosuunnitelman laatiminen koskisi myös alle 30 työntekijän työpaikkoja.

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

Talentia puoltaa ehdotusta tietyin lisäyksin.

Myös erilaisia tehtäviä on verrattava, jos ne ovat samanarvoisia (ks. kohta Yleistä HE:n sisällöstä). Samanarvoisen työn arvioinnin kriteerejä tulee uudistaa, selkiyttää ja ohjata niiden käyttöä. Ilman samanarvoisen työn ongelmaan puuttumista ehdotettu kirjaus jää tyhjäksi. Vastaavasti vain työnantajakohtainen vertailu ei vastaa tarpeeseen puuttua koko työmarkkinaa läpäisevään palkkasyrjintään. Vaikka hallituksen esityksessä tunnustetaan, että myös erilaisia tehtäviä tulee voida verrata keskenään jos ne ovat samanarvoisia, niin kuten lausunnosta edellä käy ilmi, (ks. Otsikko Yleistä HE:n sisällöstä, kohta 2) näin ei vallitsevan oikeustilan mukaan tehdä. Esimerkkinä mainittu KKO 2020:4. Tämän vuoksi tarvitaan lainsäädäntöä, joka edellyttää myös erilaisten, mutta samanarvoisten, tehtävien vertaamista.

Ehdotus siitä, että käytettävästä palkkavertailun luokittelusta päätetään työnantajakohtaisesti, on mahdollisesti syrjivä. Verrokin valinta vaikuttaa olennaisesti siihen, saadaanko palkkasyrjintä esille ja siten korjattavaksi vai ei. On ymmärrettävää, että kaikesta ei voida säätää lailla, mutta nyt käsillä oleva kirjaus on palkkaongelman ytimessä.

Jos samanarvoisen työn ongelmaa ei ratkaista ja ei tunnusteta tai tunnusteta oikeaa verrokkia, palkkasyrjintään on mahdoton puuttua.

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

Talentia puoltaa ehdotusta tietyin lisäyksin.

Tilanteissa, joissa ei ole henkilöstön edustajaa, pitäisi palkkatiedot voida antaa suoraan ao. työntekijälle. Tietojen saaminen tasa-arvovaltuutetun välityksellä on ymmärtääksemme ylimääräistä ja turhaa työtä vaativa välivaihe.

#### **- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti**

Talentia puoltaa ehdotusta.

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

Talentia puoltaa ehdotusta.

#### **- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1**

Ei lausuttavaa.

#### **- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2**

Vaikutuksen viranomaistoiminnassa on huomioitava viranomaisresurssin riittävyys.

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

Pelkkä edellytysten luominen palkkasyrjinnän estämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi eivät ole riittäviä tavoiteltavia vaikutuksia. Perusteettomien palkkaerojen korjaaminen työpaikkakohtaisesti – mikäli tämä toteutuu – on ehdottoman kannatettava vaikutus, mutta ei riittävä.

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

Tavoitteet, jotka uudistuksella ovat saavutettavissa, kannatettavia.

#### **- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5**

Ei lausuttavaa.

### **Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevat huomiot**

Voidaan säätää esitetystä säätämisjärjestyksessä.

### **Muut huomiot**

Ei muita huomioita.

### **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?**

Talentia ry:n näkemyksen mukaan tulisi.

Palkkasyrjinnän esiintyminen ei ole riippuvainen työpaikan työntekijämäärästä. Vastaavasti tasa-arvon edistäminen ja syrjinnän vähentäminen vaativat toimia koko työmarkkinoilla, toimien poisrajaaminen pienemmistä yrityksistä ei edistä tätä tavoitetta. Jotta syrjintään voidaan tarttua tehokkaasti ja kaikilla työntekijöillä on yhtäläiset mahdollisuudet oikeudenmukaisen palkan, olisi minimihenkilömäärästä luovuttava.

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

Talentia ry:n näkemyksen mukaan yksityisyyden suoja on riittävä erityisesti rangaistussäännös huomioon ottaen.

Kinnunen Tiina  
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia