

Asia: VN/11746/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Kirkon työmarkkinalaitos vastustaa esitystä kokonaisuudessaan. Ainoa asia, jonka edistämistä voidaan kannattaa, on lain 6 a §:ään esitetty täydennys, jonka mukaan työpaikan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen on oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla. Muut säännösmuutosehdotukset ovat epätarkoituksenmukaisia, käytännön työelämälle vieraita, hallintobyrokratiaa ja työnantajakustannuksia lisääviä, perusteettomia tai perusteiltaan ristiriitaisia ja epäselviä, yksityisyyden suojaa loukkaavia ja työelämän tasa-arvotilanteesta vääristyneen kuvan antavia siten kuin eri pykäläehdotuksia koskevissa kommentteissa on jäljempänä tarkemmin selostettu.

Kirkon työmarkkinalaitos uudistaa, mitä on lausuttu palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportin työnantajien yhteisessä eriävässä mielipiteessä. Ne ovat edelleen ajankohtaisia. Lisäksi kirkon työmarkkinalaitos lausuu tarkentavia kommentteja hallituksen esitysluonnokseen jäljempänä tässä lausunnossa.

Kirkon työmarkkinalaitos toteaa myös, että lainvalmisteluprosessi on selvästi ohittanut normaalin kolmikantaisen lainvalmisteluperiaatteen. Lainvalmistelun poikkeuksellista luonnetta kuvaa se, että STM:n edustajat esittivät valmiit säädösehdotukset ennen kuin asiaa oli kolmikantaisesti lainkaan pohjustettu ja keskusteltu. Elinkeinoelämän keskusliitto jättäytyi tämän vuoksi jo lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa kokonaan pois palkka-avoimuustyöryhmän työstä. Prosessin poikkeuksellisuus on johtanut myös siihen, että säädösehdotukset ja niiden perustelut ovat lainsäädäntöteknisesti heikosti perusteltuja, epäselviä ja osin ristiriitaisia.

Nykytilan arviointi jaksossa 2.1. on selvästi tarkoitushakuinen. Jaksossa annetaan ymmärtää syrjinnän olevan yleisempää kuin se on ja että syrjintä olisi kasvamassa, vaikka pidemmällä

aikajaksolla se on ollut vähenemässä. Ministeriön valmistelun lähtökohta näyttää olevan luonteeltaan ideologinen: palkkasyrjintä on ministeriön näkemyksen mukaan merkittävä osa suomalaista työelämää, vaikka tutkimustuloksia sen puolesta ei ole. Ministeriön lähtökohdan kritiikillä ei kiistetä sitä, etteikö yksittäisiä syrjintätilanteita edelleen esiintyisi. Ne voivat olla vakaviakin, mutta nykyinen lainsäädäntö antaa jo riittävät mahdollisuudet niihin puuttumiseksi.

Valmistelun tarkoitushakuisuus ilmenee myös siinä, millaisiin selvityksiin ja lähteisiin on viitattu. Erityisesti on painotettu tasa-arvovaltuutetun omia näkemyksiä siitä, että palkkasyrjintä olisi edelleen merkittävä ongelma työelämässä. Tästä ei ole kuitenkaan saatu mitään tutkimuksellista näyttöä sitä työryhmän työskentelyn kuluessa pyydettyäkään. Ainoat konkreettiset asiat ovat olleet tasa-arvovaltuutetun toimistolle vuosittain tulleet n. 50 palkkasyrjintää koskevaa tiedustelua. Kuitenkaan tasa-arvovaltuutetulla ei ollut esittää tietoa siitä, kuinka moni näistä tiedusteluista oli johtanut jatkotoimiin. Kun yhteydenottojen määrää verrataan työmarkkinoilla olevien noin 2 miljoonan palkansaajan määrään, yhteydenottojen määrää on pidettävä sangen pienenä. Valmistelussa on myös sivuutettu ne näkökohdat, joiden mukaan syrjinnästä työnantajalle nyky-yhteiskunnassa aiheutuva mainehaitta on niin suuri, että jo pelkästään sen vuoksi syrjintää pyritään välttämään.

Valmistelussa on myös sivuutettu sellaiset selvitykset, jotka eivät ole olleet samansuuntaisia kuin tehty esitys. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton ja Suomen yrittäjien viime vuosina tekemistä selvityksistä ilmenee, että pääosa vastaajista vastusti esitetyn kaltaisia muutoksia. Lisäksi esityksessä sivuutetaan käytännössä se, että Suomessa tasa-arvolainsäädäntö ja tasa-arvon tila on sangen hyvä kansainvälisesti verrattaessa ja verrattaessa myös sitä, millainen tasa-arvolainsäädäntö on voimassa eri EU-maissa. Esitys sivuuttaa myös Euroopan unionin julkaiseman ehdotuksen direktiiviksi naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Kun tasa-arvolakia on uudistettu viimeksi vuonna 2015, Suomen lainsäädäntömuutoksia on tarkoituksenmukaista tarkastella vasta, kun eurooppalainen kehitys ehdotetun direktiivin osalta on selvillä.

Työntekijöiden tietämys yrityksen palkoista ja palkkarakenteesta ja tasa-arvosuunnitelmien sisällöstä todetaan nykytilan arvioinnissa puutteelliseksi. Missään ei kuitenkaan ole määritelty, mikä olisi tietämyksen realistinen tavoitetaso. On perusteltu olettamus, että suurinta osaa työntekijöistä asia ei erityisen aktiivisesti kiinnosta. Lisäksi palkkarakennetieto ja tasa-arvosuunnitelmat ovat saatavissa käytännössä jo nyt niiden työntekijöiden tietoon, jotka ovat asiasta kiinnostuneita. Palkkatietämyksen lisäämistä lain 6 a §:ään tehtävällä muutoksella voidaan kuitenkin pitää kannatettavana.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

Kirkon työmarkkinalaitos vastustaa ehdotettua muutosta. Velvollisuus vuoden välein henkilöstölle annettavasta selvityksestä työnantajan noudattamasta palkkausjärjestelmästä olisi epätarkoituksenmukainen ja työnantajalle kallis. Rekrytointivaiheessa työntekijöille selvitetään perehdytyksen osana myös käytetty palkkausjärjestelmä ja palkkauksen perusteet.

Palkkausjärjestelmät myös vaihtuvat harvoin. Kun ne vaihtuvat henkilöstöä normaalisti informoidaan tehtävistä muutoksista. Vuosittain henkilöstölle annettava selvitys palkkausjärjestelmästä ei vastaa todellisiin työpaikan tarpeisiin. Lisäksi selvitysvelvollisuus aiheuttaisi työnantajalle merkittäviä kustannuksia niin työnantajan lisääntyneenä valmistelutyönä kuin työaikana pidetyissä selvitystilaisuuksissa menetettynä työpanoksena. Kuten työnantajien eriävästä mielipiteestä ilmenee, kustannukset työnantajille nousisivat varovastikin arvioiden vähintään noin 50 miljoonaan euroon vuosittain, jos selvitys henkilöstölle toteutettaisiin säännöksen tarkoituksen mukaisesti eikä esimerkiksi työpaikan intranet-sivuille sijoitetulla informaatiolla.

Siltä varalta, että säädösvalmistelua päätettäisiin jatkaa, kolmen tai viiden vuoden välein annettava palkkausjärjestelmään koskeva selvitys henkilöstölle vastaisi käytännössä paremmin palkkatietämyksen lisäämisen tarpeeseen.

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

Kirkon työmarkkinalaitoksella ei ole huomautettavaa esitykseen.

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

Kirkon työmarkkinalaitos vastustaa ehdotettua muutosta.

Palkkakartoitusta ja siihen liittyvää tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely on jo nyt toimivaa. Esitetyt muutokset rikkoisivat voimakkaasti niin yksityisyyden suojaa kuin nykyisiä periaatteita siitä, että henkilöstön edustajalla on työpaikalla oikeus saada käyttöönsä vain edustettaviensa henkilöiden tietoja. Ei myöskään ole esitetty perusteita sille, että henkilöstön edustaja voisi saada tietoja täysin rajoituksetta ja vaikkapa koko henkilöstön palkoista. Kun säännösehdotus myös ulotetaan koskemaan yksittäisten työntekijöiden ”muita palkan määräytymisen perusteita koskevia välttämättömiä tietoja”, säännöksessä sivuutetaan kokonaan se, että monissa tapauksissa palkka perustuu myös työsuorituksen arviointiin. Tällöin työnantajalle säädetty tietojen luovutusvelvollisuus ulottuisi myös normaalisti salassa pidettävään henkilöarviointiin työsuorituksen osalta.

Valmistelun yhteydessä on esitetty epäilyjä siitä, että palkkakartoituksia tehtäessä palkkakartoitusta tehtäessä sivuutettaisiin osa työnantajan palveluksessa olevien palkkatiedoista. Tämä näkemys perustuu ilmeisesti väärinkäsitykseen siitä, että jos palkkakartoituksen lopputuloksessa ei tietoturvasyistä ilmoiteta kaikkia palkkatietoja, tämä tarkoittaisi samalla sitä, että niitä ei ole lainkaan käsitelty palkkakartoitusta tehtäessä. Normaalisti niitä on käytetty, vaikka niitä ei esimerkiksi henkilöstöryhmän pienuuden vuoksi ole esitetty palkkakartoituksen lopputuloksessa. Siltä varalta, että epäily joidenkin työntekijöiden huomiomatta jättämisestä palkkakartoituksen yhteydessä olisi olemassa työpaikalla, voitaisiin harkita 2 momentissa siitä säätämistä, että pyydettyä henkilöstön edustajalla olisi oikeus saada tieto palkkakartoituksen piirissä olevista työntekijöistä.

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

Kirkon työmarkkinalaitos vastustaa ehdotettua muutosta.

Esitys on muuttunut työryhmän työn lopputuloksesta siten, että yksittäisellä työntekijällä ei olisi suoraan oikeutta saada palkkasyrjintää epäillessään palkkatietoja toisesta yksittäisestä työntekijästä tai toisista yksittäisistä työntekijöistä. Sen sijaan esityksen mukaan työntekijällä olisi oikeus saada tiedot henkilöstön edustajan välityksellä. Esitys on epäonnistunut. Hallitusohjelma ei edellytä tällaista muutosta. Palkkatietojen antaminen yksittäiselle työntekijälle toisten työntekijöiden palkoista voidaan toteuttaa yksinkertaisemmin säilyttämällä 10 § nykyisessä muodossaan ja muuttamalla 17 § 3 mom. koskemaan myös yksittäisen työntekijän oikeutta saada toisen työntekijän tiedot tasa-arvovaltuutetulta palkkasyrjintää epäillessään. Tällä muutoksella korjattaisiin myös se ongelma, että jos työpaikalle ei ole valittu henkilöstön edustajaa, joka voisi pyytää palkkatietoja, työntekijällä ei ole edustajaa palkkatietojen pyytämiseksi. Jos 17 § 3 momenttiin lisättäisiin yksittäisen työntekijän mahdollisuus saada palkkatietoja tasa-arvovaltuutetulta, ongelma korjaantuisi.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty muutos antaisi työntekijälle subjektiivisen oikeuden saada palkkatiedot kenestä hyvänsä työntekijästä, koska säännös ei edellytä, että palkkasyrjintäepäily kohdistuisi ns. verrokkityöntekijään. Säännös ei edellytä edes sitä, että työntekijä katsoisi palkkasyrjinnän kohdistuvan itseensä, vaan riittäisi se, että työntekijä epäilisi joidenkin muiden työntekijöiden palkkauksen välillä syrjivää tilannetta. Lisäksi säännös jättää epäselväksi miten työntekijän pitäisi menetellä siinä tapauksessa, että henkilöstön edustaja ei suostuisi toteuttamaan työntekijän tietopyyntöä.

Säännös ulottuisi palkan lisäksi myös ”muita työehtoja” koskevien tietojen antamisvelvollisuuteen. ”Muut työehdot” kattaisivat laajan kirjon asioita, joista työnantajan olisi tietopyynnön yhteydessä tehtävä selvitys. Tällä olisi hallinnollista taakkaa lisäävä vaikutus. Lisäksi säännös on kirjoitettu siten, että tämän momentin mukaisia tietoja ei koskisi salassapitovelvollisuus. Siten työntekijällä olisi oikeus saada kanssatyöntekijöittensä palkkatiedot haltuunsa ja hän voisi luovuttaa niitä eteenpäin ilman että se työntekijä, jonka tietoja annetaan, olisi antanut siihen suostumustaan. Esitys on myös ristiriidassa voimassa olevan 10 § 4 mom:n kanssa, jossa edellytetään henkilön suostumusta palkkatietojen luovuttamiseksi. Koko 10 § 5 mom:n säännösehdotusta on pidettävä epäselvänä ja epäonnistuneena.

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

-

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

Kirkon työmarkkinalaitos vastustaa ehdotettua 3 momentin kumoamista.

Edellä 10 § 5 mom:n yhteydessä on esitetty asiaa koskeva perustelu. Säännökseen tulisi kumoamisen sijasta lisätä yksittäisen työntekijän mahdollisuus saada palkkasyrjäntäepäilytilanteissa tiedot verrokkityöntekijän palkasta tasa-arvoaltuutetulta.

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

Kirkon työmarkkinalaitos pitää kohdassa 4.2.1 esitettyjä taloudellisia vaikutusarviointeja puutteellisina. Työnantajien eriävässä mielipiteessä on muun muassa esitetty selkeä laskelma siitä, millaisia vuotuisia hallinnollisia kustannuksia ehdotetut säännösmuutokset aiheuttaisivat vähintään. Kyse on varovaisestikin arvioiden yli 50 miljoonan euron vuotuisista kustannuksista. Nämä kustannukset on valmistelussa käytännössä sivuutettu tai arvioitu epärealistisen pieniksi.

- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

-

- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

Työpaikkakohtainen palkka-avoimuus ei ole ratkaisu sukupuolten väliseen keskimääräisen palkkaeron korjaamiseen. Siihen voidaan käytännössä vaikuttaa vain työmarkkinoiden segregaatiota pienentämällä sekä yhteiskunnassa vallitsevia koulutusvalintoja koskevia asenteita muuttamalla. Tämän näkökohdan esillä pitäminen vaikutusten arvioinnissa on liian vähäistä, mikä vääristää vaikutusarvioinnin kokonaisuutta.

- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

-

- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

-

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevat huomiot

-

Muut huomiot

-

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?

Kirkon työmarkkinalaitoksen mielestä tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvollisuutta ei tule muuttaa nykyisestä. Se loisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa pienille työpaikoille ja aiheuttaisi samalla eroavuuden velvollisuudesta laatia yhdenvertaisuussuunnitelma vähintään 30 työntekijän työpaikoille.

Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

Kirkon työmarkkinalaitos toteaa, että yksityisyyden suojaa koskeva kysymys on esityksessä sivuutettu liian kevyesti perustuslaillisesta näkökulmasta. Työnantajien eriävän mielipiteen mukaisesti korostamme, 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 esityksessä täysin puutteellisiksi.

von Boehm Timo
Kirkon työmarkkinalaitos