

Asia: VN/11746/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Vaikka sukupuolten tasa-arvon tila on Suomessa monin tavoin hyvä, ovat erot naisten ja miesten tosiasiallisissa oloissa kuitenkin edelleen varsin tuntuvina työelämässä. Yksi pysyväksi muodostunut ongelma on sukupuolten välinen palkkaero. Naisten ja miesten ansioiden ero on keskimäärin 16 prosenttia säännöllisen työajan ansioista laskettuna. Työmarkkinat ja työelämä on jatkuvassa muutoksessa, ja nämä muutokset pahimmillaan voivat kasvattaa sukupuolten välistä palkkaeroa. Neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän muutokset, paikallisen sopimisen lisääntyminen ja yksilöllisen palkanmuodostuksen ja palkasta neuvottelun kulttuuri lisäävät tarvetta palkka-avoimuudelle, jotta sukupuolten välinen palkkaero kehittyy positiiviseen suuntaan. Palkkaero ei johdu yksinomaan segregaatiosta ja yksilöllisen palkkauksen lisääntyessä on yhä tärkeämpää huolehtia palkkasyrjinnän ehkäisystä. Paremmalla palkka-avoimuudella ja -osaamisella voidaan tehokkaammin vaikuttaa sukupuolten välisiin selittymättömiin palkkaeroihin niin yksilö- kuin työpaikkatasolla. Selittymättömän palkkaeron ehkäisyn ja vähentämisen osalta palkka-avoimuus on erittäin keskeinen tekijä.

Palkkatietämys on Suomessa heikkoa. Palkkaosaaminen lisää tutkitusti myös palkkatyytyväisyyttä. Palkkauksen läpinäkyvyys, palkka-avoimuus ja työntekijöiden palkkaosaaminen ovat keskeisiä välineitä lisätä tasa-arvoa ja samapalkkaisuutta työpaikoilla. Palkka-avoimuutta lisäämällä voidaan edistää palkkatasa-arvoa ja estää palkkasyrjintää sekä parantaa oikeussuojan tehokkuutta erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla

Palkkatasa-arvoon vaikea puuttua, ellei ole tietoa. Syrjintätilanteet jäävät palkkojen huonon läpinäkyvyyden vuoksi usein havaitsematta, ja palkkausjärjestelmien huono läpinäkyvyys ja vertailtavuus hankaloittavat syrjintään puuttumista. Avoimuus ei tee palkkaeroista ongelmaa. Palkka-avoimuus ei myöskään tarkoita, etteikä palkkaeroja voisi olla ja etteikö työntekijäitä voisi palkita yksilöllisesti. Kun henkilöstöllä on tieto palkkapolitiikasta, palkkausjärjestelmästä ja miten palkkaansa voi vaikuttaa, työntekijät ymmärtävät miksi palkat voivat vaihdella.

Akava pitää annettua esitystä parannuksena nykyiseen sääntelyyn ja se sisältää tarvittavia muutosesityksiä, jotka osaltaan edistävät palkka-tasa-arvon toteutumista, erityisesti koskien vuosittain henkilöstölle annettavaa selvitystä palkkausjärjestelmästä ja palkkauksen määräytymisen

perusteista tasa-arvosuunnitelman saatavuutta parantavien säännösten osalta. Sen sijaan henkilöstöedustajan tiedonsaannin osalta ja erityisesti yksilön oikeussuojan osalta palkkasyrjintää epäillessä vaativat parauksia.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi kolmas momentti, jonka mukaan työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet, palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Työnantajan selvitysvelvoite koskisi kaiken kokoisia organisaatioita.

Akava kannattaa esitystä.

Työpaikoilla palkkausjärjestelmän läpikäyminen ja palkkauksen perusteiden läpikäyminen lisää palkkaosaamista. Se, että työntekijä tietää miten toimimalla voi vaikuttaa palkkansa kehittymiseen, vähentävät osaltaan myös palkkasyrjintä -epäilyjä.

On olennaista, että velvoite on vuosittainen. Henkilökunnan vaihtuminen, palkoista puhumattomuuden kulttuuri, huono palkkojen läpinäkyvyys ja tasa-arvosuunnitelman palkkakartoituksen tekeminen tietyin ehdoin kolmen vuoden välein edellyttävät ehdottomasti selvityksen tekemistä vuosittain. Tästä syntyvä mahdollinen hallinnollinen taakka vähenee nopeasti, kun selvitys tehdään vuosittain. Lisäksi työnantaja hyötyy tämän myötä työntekijöiden palkkaosaamisen ja parantuneen tiedonkulun tuoman työtyytyväisyyden kautta.

Sen sijaan on täsmennettävä, miten selvitys annetaan henkilökunnalla. On tärkeää varmistaa ja se vähentää työnantajan hallinnostakin taakkaa, että selvitys on saatavissa kaikille ja myös kirjallisessa muodossa

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

Ehdotetun säännöksen mukaan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen on oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.

Akava kannattaa esitystä.

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

Ehdotetussa säännöksessä todetaan, että työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot. Henkilöstön edustajilla on salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin.

Nykyisessä tasa-arvolaisissa ei säädetä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksista tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa ja siten esityksessä henkilöstöedustajien tiedonsaantioikeuksien vahvistaminen palkkakartoitusta laadittaessa on kannatettava parannus.

Annettu esitys jää kuitenkin puutteelliseksi. Palkkakartoituksen toimivuutta palkka-avoimuutta lisäävänä ja toisaalta palkkasyrjintää ehkäisevänä välineenä rajoittavat eri tekijät. Palkkakartoitus koskee vain työpaikkoja, joissa palvelusuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Tämä jättää merkittävän osan työpaikkoja tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitus -veloitteen ulkopuolelle. Tämän lisäksi palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain. Käytännössä voisi olla niin, että yksittäisillä työpaikoilla henkilöstöedustaja voisi käyttää tiedonsaantioikeuttaan vain kolmen vuoden välein. Palkkakartoitusten puutteena on todettu myös olevan sen, etteivät ne kata aina koko henkilöstöä, jos tarkasteltavia ryhmiä pidetään liian pieninä. Lisäksi on suuria eroja siinä, kuinka henkilöstöedustajalla on osallistumis-, vaikuttamis- ja siten myös tiedonsaantimahdollisuuksia palkkakartoitusprosessin aikana ja eri vaiheissa. Paikallisen sopimisen, erityisesti palkankorotuksista paikallinen sopiminen lisääntyy ja sen onnistuminen edellyttää, että henkilöstöedustajalla on ajantasainen ja kattava tieto palkoista.

Mahdollisen palkkasyrjinnän arvioiminen ja ennalta ehkäisy edellyttävät kuitenkin riittävää tietoa palkoista yksilötasolla. Huomioiden kuitenkin palkkakartoituksen edellä mainitut rajoitukset, tulisi palkkasyrjinnän ehkäisemiseksi ja mahdollisten perusteettomien palkkaerojen korjaamiseksi lisätä henkilöstöedustajien tiedonsaantioikeuksia. Henkilöstöedustajalla tulisi olla itsenäinen oikeus saada yksittäistä työntekijää koskevia palkkatietoja ja muita palkan määräytymisen perusteita koskevia välttämättömiä tietoja aina myös palkkakartoituksen laadinnan ulkopuolella siten, että henkilöstöedustaja saisi tiedot ainoastaan edustamansa henkilöstöryhmän osalta. Lisäksi aina palkkasyrjintää epäillessään palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseksi henkilöstöedustajalla tulee olla pyynnöstä oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä, ilman palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyyntöä.

Myynnillisessä työssä osa palkasta koostuu usein omaan työsuoritukseen perustuvasta provisio-osuudesta. Tämän osalta kysymyksen herättää, sisältääkö ”muut palkan määräytymisen perusteet” esimerkiksi tiedon provisioprosenteista.

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

Ehdotetun säännöksen mukaan palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä luottamusmiehellä, luottamusvaltuutetulla, työsuojeluvalltuutetulla tai muulla henkilöstön nimeämällä edustajalla olisi palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseksi oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Työnantajan olisi ilmoitettava tietojen luovuttamisesta niille työntekijöille, joiden tietoja on luovutettu. Henkilöstön edustajilla olisi oikeus luovuttaa saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty. Ilmoitusvelvollisuutta ei sovellettaisi nimikirjalaissa tarkoitettuihin palkkatietoihin. Jos työpaikalla ei ole henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä.

Palkkasyrjinnän arvioiminen edellyttää yleensä sitä, että työntekijä saa tietoja verrokin palkasta.

Akava ei kannata annettua esitystä, vaan esittää, että sääntelyä muutetaan palkka-avoimuutta pohtineen työryhmän esityksen mukaisesti. Sukupuolten välisen palkkaeron korjaamiseen tarvitaan rohkeita toimia ja esitykset tulisi viedä eduskuntaan työryhmän esittämässä muodossa. Työntekijän tulisi aina saada pyydettäessä verrokkien palkkatiedot palkkasyrjintää epäillessä. Epäselväksi jää, milloin henkilöstöedustajan olemassaolo on selkeästi esityksen ja lain tarkoituksen mukainen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa järjestäytymättömän työntekijän ja työntekijän, joiden henkilöstöryhmällä ei ole omaa valittua henkilöstöedustajaa, katsotaanko tässä tapauksessa työpaikalla olevan henkilöstöedustajan olevan oikeutettu pyytämään palkkatietoja ja tai työntekijän olevan velvoitettu ne tätä kautta pyytämään.

Tilanteessa, jossa työpaikalla ei olisi henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada nämä tiedot tasa-arvoaltuutetun välityksellä. Tämä on liian kankea ja hidas menettely ja tasa-arvoaltuutetulla ei ole riittävästi resursseja tähän. Hallituksen esityksellä ei pystytä riittävästi vaikuttamaan selittämättömään palkkaeroon, eikä myöskään riittävällä tavalla palkkasyrjintään, sillä yksilön oikeusturvakeinot jäävät vajaaksi. Syrjinnän uhrilla tulee olla kyettävissään tehokas ja matalan kynnyksen oikeussuojakeino, josta henkilö on myös tietoinen.

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

Ehdotuksen mukaan edellä käsitellyyn tasa-arvolain 6 b §:n 4 momentin mukaiseen tiedonsaantiin liitettäisiin sanktio.

Ei lausuttavaa.

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

Akava kannattaa esitystä.

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

Ei lausuttavaa.

- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

Uudistuksessa on huolehdittava viranomaisten ja erityisviranomaisten, kuten tasa-arvoaltuutetun riittävästä resursseista.

- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

Selittämätön palkkaero on erityisesti akavalaisessa jäsenkentässä yksi sukupuolten väliseen palkkaeroon vaikuttava tekijä. Palkka-avoimuuden lisääminen ja yksilön oikeussuojan vahvistaminen palkkasyrjintää epäillessä parantaisivat sukupuolten tasa-arvoa.

- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

Oikeudenmukaisella ja avoimella palkkapolitiikalla on monia myönteisiä vaikutuksia: avoimuus ja palkka-tasa-arvo auttavat luomaan parempaa työilmapiiriä sekä parantamaan työhön sitoutumista. Näillä puolestaan on positiivinen vaikutus työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja tuottavuuteen

- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

Ei lausuttavaa.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen koskevat huomiot

Ei lausuttavaa.

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?

Tasa-arvolain 6 a §:ssä tarkoitettua tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitetta tulisi muuttaa siten, että tasa-arvosuunnitelma olisi laadittava työpaikoilla, joissa työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä olisi säännöllisesti vähintään 20 työntekijää.

Suomessa noin 94 % prosenttia yrityksistä työllistävät alle 30 henkeä. Tämä jättää erittäin suuren osan työpaikoista tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitusvelvoitteen ulkopuolelle.

Säännös olisi myös 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.

Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja ei estä pyrkimystä nykyistä laajempaan palkka-avoimuuteen. Palkka-avoimuus palvelee tärkeitä ihmis- ja perusoikeuksia, eikä sen laajentaminen suhteettomasti rajoita yksityisyyden tai henkilötietojen suojaa. Tämä voidaan varmistaa etenkin salassapitosäännöksin, jotka koskevat yksittäisen henkilön palkkatiedon luovuttamista.

Tiettyjen arkaluontoisten henkilötietojen käsittely ei ole tietosuojasetuksen mukaan ollenkaan sallittua (asetuksen artikla 9). Henkilön rotu, etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys sekä biometriset, terveyttä sekä seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot ovat tällaisia. Sukupuoli ja palkka eivät siis ole tässä mielessä arkaluontoisia tietoja. Säännöksen luettelo on tyhjentävä eikä siinä mainita palkkaa.

Suomen lainsäädännössä perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja lomittuvat käytännössä toisiinsa. Valiokunnan mukaan

lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tietosuojan sisältyminen osittain yksityiselämän suojan piiriin, ja esimerkiksi arkaluontoiset tiedot kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin (PeVL 14/2018 vp.). Palkka-asioiden ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan yksityisyyden suojan ydinalueeseen (PeVL 43/1998 vp.).

Muut perus- ja ihmisoikeudet eivät estä nykyistä laajempaa palkka-avoimuutta.

Savinko Lotta
Akava ry