

Sosiaali- ja terveysministeriö

9/4.1/13

Viite: STM059:00/2013

6.9.2013

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto ehdotuksesta työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti lokakuussa 2012 työryhmän valmistelemaan työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevien säännösten tarkistamista. Työryhmän puheenjohtajana toimi professori Pentti Arajärvi. Työryhmässä olivat edustettuina sekä työnantajien että työntekijöiden edustajat sekä muita asiantuntijajäseniä. Työryhmä luovutti esityksensä ministeri Arhinmäelle kesäkuussa 2013.

Esityksen tavoitteena on selkiyttää ja täsmentää työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä. Tavoitteena on myös vahvistaa henkilöstön osallistumista tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa sekä kehittää palkkakartoitusten sisältöä. Palkkakartoituksesta säädettäisiin työryhmän esityksen mukaan uudessa pykälässä.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää esityksen tavoitteita erittäin tarpeellisina. Suomessa naisten ja miesten palkkaero on sitkeä tasa-arvo-ongelma. Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus on tärkeä väline puuttua työpaikkatasolla sukupuolten perusteettomiin palkkaeroihin. Palkkaeron kaventaminen edellyttää palkkakartoituksen nykyistä tarkempaa sääntelyä. Uudistuksella ei tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mielestä saisi missään kohdin heikentää voimassaolevan lain säännöksiä tai nykyisin perusteluihin sisältyvää tulkintaa. Uudistuksessa tulee ottaa huomioon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon ehdotukset (TyVL 6/2010) ja STM:n tutkimusten tulokset palkkakartoitusten toimivuudesta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta näkee hyvänä, että palkkakartoituksesta ehdotetaan säädettäväksi nimenomainen uusi säännös. Säännös korostaa palkkakartoituksen merkitystä tasa-arvosuunnitelman osana. Myönteisenä nähdään myös se, että ehdotus pitää sisällään veloitteen tiedottaa henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivityksestä henkilöstölle ja että palkkakartoituksen tulee kattaa koko henkilöstö. Hyvänä nähdään myös, että lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan henkilöstön edustajien tulee olla henkilöstön nimeämiä.

Lausunrossamme kiinnitämme huomiota lisäksi erityisesti seuraaviin asioihin:

- Tasa-arvosuunnitelmat ja niiden osana tehtävät palkkakartoitukset on edelleen tehtävä vuosittain
- Henkilöstön edustajien osallistuminen tasa-arvosuunnitelmien tekemiseen on varmistettava. Henkilöstön edustajien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen kannalta oikeus palkkatietojen saantiin on turvattava.
- Palkan käsittely on selkiytettävä. Palkkoja vertailtaessa on tärkeää, että vertailussa otetaan huomioon myös erilaiset palkanlisät.
- Palkkakartoitussäännöksen muotoilu, jonka mukaan naisten ja miesten palkkaerojen syitä ja perusteita selvitetään, jos palkoissa on selkeitä eroja, on ongelmallinen

- Esityksen kirjauksia on selkiytettävä niin, että työnantajien on vertailtava samoja ja samanarvoisia töitä yli työehtosopimusrajojen.
- Palkkakartoituksissa on oltava selkeät toimenpiteet aikatauluineen ja vastuuhenkilöineen samapalkkaisuuden saavuttamiseksi. Työnantajat sekä henkilöstön edustajat tarvitsevat koulutusta tasa-arvosuunnitelmien tekemisestä.
- Tasa-arvovaltuutetun resursseja on vahvistettava.

Konkreettiset toimenpiteet palkkakartoituksen osana

Jos palkkaeroille ei olisi hyväksyttävää syytä, tulisi työnantajan työryhmän esityksen mukaan ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Tasa-arvovaltuutettu on nähnyt ongelmana, että tasa-arvosuunnitelmat eivät kovin usein sisällä konkreettisia, palkkausta koskevia toimenpiteitä. Myös tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa, että palkkakartoitukset eivät voi olla vain kuvausta miesten ja naisten palkoista ja palkkojen kehityksestä. Tasa-arvosuunnitelmassa ja niiden osana tehtävissä palkkakartoituksissa on aina oltava konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet aikatauluineen sekä vastuuhenkilöineen.

Oleellista tasa-arvon edistämässä on, että työpaikan johto on sitoutunut tasa-arvosuunnitelmien tavoitteisiin ja seurantaan. Palkkakartoitusten tekeminen vaatii myös koulutusta, sillä työpaikoilla ei ole välttämättä riittävää asiantuntemusta palkkakartoitusten sisällön arviointiin ja seurantaan.

Palkan käsitteen tarkentaminen ja henkilöstön edustajan oikeus palkkatietoihin

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mielestä palkan käsitettä tulee tarkentaa. Palkkakarttoitus ei ole tehokas tapa edistää samapalkkaisuutta, jos kartoitusta tekevät saavat tietoa vain naisten ja miesten keskipalkoista. Myöskään kokonaispalkkojen antama tieto ei ole riittävä. Palkkatietojen kuvaaminen palkanosittain jo kartoituksen alussa on toimiva käytäntö. Monella alalla ja monilla työpaikoilla erilaisilla palkanlisillä, muun muassa tulokseen perustuvilla lisillä, on suuri merkitys palkkauksessa.

Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa, todetaan työryhmän esityksessä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta aivan olennainen asia on henkilöstön edustajan oikeus palkkatietoihin. Työryhmän ehdotus ei pidä sisällään esitystä säännöksestä, jossa olisi todettu henkilöstön edustajan oikeus saada palkkatietoja palkkakartoituksen yhteydessä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi lausunnossaan, että on tärkeitä laajentaa luottamusmiesten tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta tehtäessä. Lausunnossa todetaan myös, että ”palkkatiedot on syytä antaa palkkakartoitusta tekeville luottamusmiehille mahdollisimman yksityiskohtaisina ja kattavina, jotta heille turvataan mahdollisuudet selvittää todelliset palkkaerot ja hahmottaa niiden syyt”. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo, että koska palkkakarttoitus koskee koko henkilöstöä, luottamusmiesten tulee saada palkkatiedot kaikista työnantajan palveluksessa olevista henkilöstöryhmistä, jotta he voivat tosiasiallisesti osallistua ja vaikuttaa palkkakartoituksen sisältöön. Tällaista palkkatietoa ei ole tarpeen sisällyttää sellaisenaan julkistettavaan palkkakartoitukseen.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PerVL 43/1998), että julkisella sektorilla palkkatiedot eivät kuulu yksityisyyden suojan ydinalueeseen. Julkisella sektorilla palkat ovat nimikirjalain mukaan julkisia. Tästä syystä jo nykyisin palkkakartoituksen tekemiseen osallistuneet voivat käyttää julkisella sektorilla myös yksittäisiä työntekijöitä koskevia palkkatietoja palkkausta selvittäessään ja palkkaerojen syitä arvioidessaan. Työryhmän olisi tullut painottaa henkilöstön edustajan oikeutta palkkatietoihin nimenomaan palkkakartoituksen tarkoituksen ja samapalkkaisuuden näkökulmasta. Tasa-arvoasiainneuvottelukunta katsoo, että henkilöstön oikeutta palkkatietoihin tulee tasa-arvolaisissa säännellä nykyistä vahvemmin ja selkeämmin sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Tällä voisi olla merkitystä paitsi palkkakartoituksessa myös palkkasyrjintäkiellon toteuttamisessa.

Samanarvoisten töiden vertailu ja palkkavertailu yli työehtosopimusrajojen

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mielestä palkkakartoituksen tarkoituksen toteutuminen edellyttää kattavia palkkavertailuja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta painotti lausunnossaan, että palkkakartoituksen tarkoituksena on selvittää, tulevatko saman vaatavuustason työt kohdelluiksi yhdenvertaisella tavalla.

Esityksen ongelma on, että se ei yksiselitteisesti ohjaa palkkojen vertailuun sekä vaatavuus- ja tehtäväryhmien sisällä että samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien välillä ja työehtosopimusrajat ylittäen. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta painottaa, että samapalkkaisuuden tosiasiallinen edistäminen edellyttää samojen ja samanarvoisten töiden vertailua yli työehtosopimusrajojen. Suomalaiset työmarkkinat ovat vahvasti jakautuneet nais- ja miesvaltaisiin aloihin ja työtehtäviin, joten useissa työpaikoissa miehet ja naiset kuuluvat eri työehtosopimusten piiriin.

Esityksen kirjauksia on tarkennettava ja selkiytettävä niin, että vertailu yli työehtosopimusrajojen toteutuu käytännössä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esittää, että lakiin lisätään säännös, joka velvoittaa vertailun tekemisen yli työehtosopimusrajojen.

Työryhmä ehdottaa, että palkkaerojen syitä ja perusteita tulisi selvittää, `jos palkkakartoitus tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä`. Selkeän eron käsite on epämääräinen eikä sellaista tule tasa-arvolakiin ottaa. Esityksessä todetaan myös, että jos palkkausjärjestelmään sisältyy eri palkanosia, on erojen syiden selvittämiseksi tarkasteltava `keskeisimpiä palkanosia`. Palkkasyrjinnän kieltäminen edellyttää, että kaikkien palkanosien tulee olla syrjimättömiä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ehdottaa `keskeisimpiä` -termin poistamista.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää kannatettavana esitystä, että palkkakartoituksesta lisätään erillinen säännös lakiin. Tehokkaasti toimiva palkkatietojen saanti ja palkkojen vertailu, palkkaerojen syiden arviointi sekä palkan käsitteen selkiyttäminen toimisivat todennäköisesti syrjivää palkkausta ja palkanmuodostusta ennaltaehkäisevällä tavalla sekä sukupuolten samapalkkaisuutta tukevalla tavalla.

Tasa-arvosuunnitelman tekeminen ja päivittäminen

Tasa-arvosuunnitelma on nykyisin tehtävä vuosittain. Esityksessä annettaisiin työnantajille mahdollisuus tehdä tasa-arvosuunnitelma joka toinen vuosi ja palkkakartoitus joka kolmas vuosi. Jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain, voidaan paikallisesti sopia palkkakartoitus tehtäväksi vähintään kerran kolmessa vuodessa. Ajanmääritystä koskeva esitys on vaikeaselkoinen.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mielestä uudistus, jossa annettaisiin mahdollisuus harventaa tasa-arvosuunnittelua työpaikalla, on selkeä heikennys nykyiseen lakiin. Ruotsissa tuli voimaan vuonna 2009 syrjinnän kieltävä laki, jonka mukaan palkkakartoitus on tehtävä joka kolmas vuosi työpaikoilla, joissa on vähintään 25 työntekijää. Lakia on kritisoitu siitä, että palkkakartoitusten väli on liian pitkä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mielestä tasa-arvosuunnittelun harventamiselle ei ole perusteita, sillä se vaikeuttaisi tasa-arvon edistämisen jatkuvuutta. Koska henkilöstö- ja koulutus suunnitelmat laaditaan työpaikoilla vuosittain, ei tasa-arvosuunnittelun harventaminen ole siinäkään mielessä kannatettavaa. Palkkakartoituksen tekeminen edellyttää palkkatietojen tilastointia ja tietojärjestelmien kehittämistä ja niiden jatkuvaa ylläpitoa.

Työpaikoilla ei myöskään aina ole riittävää asiantuntemusta oman tasa-arvosuunnitelman arviointiin, mikä aiheuttaa ongelmia suunnitelmien seurannalle ja päivittämiselle. Sekä työnantajia että työntekijöitä on koulutettava hyvän ja konkreettisen suunnitelman tekemisestä, arvioimisesta ja päivittämisestä.

Henkilöstön osallistuminen tasa-arvosuunnitteluun työpaikoilla

Esityksen mukaan tasa-arvosuunnitelman laatimiseen osallistuvia henkilöstön edustajia olisivat luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu tai joku muu henkilöstön nimeämä edustaja.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää erittäin tärkeänä, että tasa-arvosuunnitelman laatimisen yhteistyövelvoitetta tasa-arvolaisissa täsmennetään esityksen mukaisesti. Käytännössä on ilmennyt epäselvyyttä, kuka voi toimia henkilöstön edustajana ja kuinka laajaa yhteistyötä henkilöstön kanssa laki edellyttää. Työnantajan laatima tai muualla, esimerkiksi konsultilla teetetty tasa-arvosuunnitelma on saatettu jopa vain hyväksyttäväksi henkilöstön edustajalla, jolloin henkilöstöllä ei ole ollut aitoa vaikutusmahdollisuutta suunnitelman laatimiseen.

Lakiin ehdotetaan myös sisällytettäväksi velvollisuus tiedottaa henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää itsestään selvänä, että koko henkilöstölle pitää tiedottaa työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta. Tasa-arvosuunnitelman tulee myös olla helposti kaikkien työntekijöiden saatavilla sekä kansainvälisillä työpaikoilla saatavilla kotimaisten kielten lisäksi vähintään myös englanniksi.

Nykylain mukaan tasa-arvosuunnitelma voidaan yhdistää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Monilla työpaikoilla yhdistetään jo nyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma. Yhdenvertaisuuslakia ollaan muuttamassa ja on todennäköistä, että työnantajan velvollisuudet yhdenvertaisuussuunnittelussa lisääntyvät. Tasa-arvolain muutosesityksessä tulee ottaa huomioon ja arvioida yhdenvertaisuuslain muutosesitykset.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kiittää esityksen kirjausta siitä, että tasa-arvolain edistämisvelvoitteiden tehokas valvonta edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun resurssien vahvistamista. Tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia hoitaa laajentuneita tehtäviään on parannettava. Jotta perusteettomiin palkkaeroihin voidaan puuttua, on luottamusmiesten koulutuksen lisäksi parannettava tasa-arvovaltuutetun resursseja.

Jukka Relander
puheenjohtaja

Hannele Varsa
pääsihteeri