

Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa

KOSKEVIEN TASA-ARVOLAIN SÄÄNNÖSTEN TARKISTAMINEN

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	25.6.2013
Tekijät	Toimeksiantaja
Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista käsittelevä työryhmä	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimeksiantamispäivä
	STM070:00/2012 18.10.2012

Muiston nimi

Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän toimikaudeksi 22.10.2012–31.3.2013 valmistelemaan työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista. Määräaikaa pidennettiin 31.5.2013 asti.

Työryhmän tehtävänä oli tasa-arvolain toimivuuden varmistamiseksi ja työpaikalla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun sekä sen osana tehtävän palkkakartoituksen sisällön kehittämiseksi tarkastella tehtyjen selvitysten pohjalta tasa-arvolain ja palkkakartoituksen muutostarpeita sekä valmistella tarpeelliseksi katsottavat lainmuutokset. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä ehdottaa, että työpaikan tasa-arvosuunnitelma voitaisiin laatia vähintään joka toinen vuosi nykyisen vuosittaisen tarkastelun sijasta. Laatimiseen osallistuvien henkilöstön edustajien piiriä täsmennettäisiin, ja henkilöstön edustajille turvattaisiin riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa. Lakiin sisällytettäisiin velvollisuus tiedottaa henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä.

Palkkakartoituksesta säädettäisiin uudessa pykälässä. Palkkakartoituksen tarkoituksena olisi selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu toisi esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, palkkaerojen syitä ja perusteita olisi selvitettävä. Keskeisimmät palkanosat tulisi ottaa huomioon erojen syiden selvittämisessä. Jos palkkaeroille ei olisi hyväksyttävää syytä, työnantajan tulisi ryhtyä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin.

Asiasanat

palkkaerot, palkkakartoitus, samapalkkaisuus, tasa-arvo, tasa-arvosuunnitelmat

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2013:21

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkajulkaisu)
ISBN 978-952-00-3613-3
URN:ISBN: 978-952-00-3613-3
<http://urn.fi/> URN:ISBN: 978-952-00-3613-3


Kokonaissivumäärä
46

Kieli
Suomi



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	25.6.2013
Författare	Uppdragsgivare
Arbetsgruppen för revidering av bestämmelserna om jämställdhetsplanering på arbetsplatser i jämställdhetslagen	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	STM070:00/2012 18.10.2012
Rapportens titel	
Revidering av bestämmelserna om jämställdhetsplanering på arbetsplatser i jämställdhetslagen	
Referat	
<p>■ Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte arbetsgruppen för perioden 22.10.2012–31.3.2013 med uppgift att bereda en revidering av de bestämmelser i jämställdhetslagen som gäller jämställdhetsplanen och den lönekartläggning som görs som en del av denna. Tidsfristen förlängdes fram till 31.5.2013.</p> <p>Arbetsgruppen hade till uppgift att i syfte att säkerställa jämställdhetslagens effektivitet och att utveckla jämställdhetsplaneringen på arbetsplatserna samt innehållet i den därmed förknippade lönekartläggningen utgående från de utredningar som gjorts utvärdera behovet att göra ändringar i jämställdhetslagen och lönekartläggningen. Arbetsgruppen skulle också bereda ett förslag till behövliga lagändringar. Förslaget skulle utarbetas i form av en regeringsproposition.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att arbetsplatserna ska förpliktigas att utarbeta en jämställdhetsplan minst vartannat år i stället för varje år såsom fallet är för närvarande. Kretsen av personer som deltar i att göra upp planen ska preciseras, och representanterna för personalen ska ha tillräckliga möjligheter att delta och påverka när planen utarbetas. I lagen inkluderas en förpliktelse att informera personalen om jämställdhetsplanen och dess uppdatering.</p> <p>Enligt arbetsgruppens förslag ska bestämmelserna om lönekartläggning ingå i en ny paragraf. Syftet med kartläggningen är att utreda att det inte finns ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt hos samma arbetsgivare. Om granskningen av grupper som bildats enligt kravprofil eller uppgiftskategori eller enligt andra faktorer visar att det förekommer tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns löner, ska orsakerna och grunderna till löneskillnaderna utredas. De mest betydande lönedelarna ska tas i beaktande när man utreder orsakerna till skillnaderna. Om det inte finns en godtagbar grund för löneskillnaderna ska arbetsgivaren vidta lämpliga åtgärder för att korrigera situationen.</p>	
Nyckelord	
jämställdhet, jämställdhetsplaner, likalön, lönekartläggning, löneskillnader	
Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2013:21	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	46
ISBN 978-952-00-3613-3	Språk
URN:ISBN: 978-952-00-3613-3	Finska
http://urn.fi/ URN:ISBN: 978-952-00-3613-3	
 SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET	

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.10.2012 työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista käsittelevän työryhmän (STM070:00/2012) valmistelemaan työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista. Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 22.10.2012–31.3.2013. Alkuperäistä määräaikaa pidennettiin 31.5.2013 asti.

Työryhmän työn tavoitteena oli varmistaa, että työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevat tasa-arvolain säännökset edistävät tehokkaasti sukupuolten välistä tasa-arvoa ja turvaavat samapalkkaisuuden toteutumista työpaikoilla. Tässä tarkoituksessa tavoitteena oli vahvistaa henkilöstön vaikutus- ja tiedonsaantimahdollisuuksia työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa ja kehittää palkkakartoitusten sisältöä.

Työryhmän tehtävänä oli tasa-arvolain toimivuuden varmistamiseksi ja työpaikalla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun sekä sen osana tehtävän palkkakartoituksen sisällön kehittämiseksi:

1) tarkastella tehtyjen selvitysten pohjalta tasa-arvolain ja palkkakartoituksen muutostarpeita; ja 2) valmistella tarpeelliseksi katsottavat lainmuutokset. Työryhmän tuli laatia esityksensä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän puheenjohtajana toimi professori Pentti Arajärvi Helsingin yliopistosta ja varapuheenjohtajana johtaja Tarja Heinilä-Hannikainen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat erikoistutkija Tapio Bergholm Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, lakimies Timo von Boehm Kirkon työmarkkinalaitoksesta, asiamies Kosti Hyypä Suomen Ekonomiliitto SEFE ry:stä, työmarkkinalakimies Jouko Hämäläinen Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, lakimies Anja Lahermaa Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, professori Kevät Nousiainen Turun yliopistosta, toimistopäällikkö Anja Nummijärvi tasa-arvovaltuutetun toimistosta, asiantuntija Anu Sajavaara Elinkeinoelämän keskusliitosta, työmarkkina-analyttikko Anna Similä Valtion työmarkkinalaitoksesta ja projektipäällikkö Outi Viitamaa-Tervonen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän sihteereinä toimivat hallitussihteerit Johanna Hautakorpi ja Terhi Tulkki sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä on kuullut asiantuntijana professori Niklas Bruunia Helsingin yliopistosta.

Työryhmä jättää kunnioittavasti raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle. Raporttiin liitetään Kevät Nousiaisen ja Anja Nummijärven lausumat.

Helsingissä 4. päivänä kesäkuuta 2013

Pentti Arajärvi

Tarja Heinilä-Hannikainen

Kevät Nousiainen

Tapio Bergholm

Anja Nummijärvi

Timo von Boehm

Anu Sajavaara

Kosti Hyyppä

Anna Similä

Jouko Hämäläinen

Outi Viitamaa-Tervonen

Anja Lahermaa

SISÄLLYS

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI NAISTEN JA MIESTEN VÄLISESTÄ TASA-ARVOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA	7
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	7
YLEISPERUSTELUT	8
1 Nykytila.....	8
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	8
1.2 Kansainvälinen kehitys.....	12
1.3 Nykytilan arviointi	14
2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	17
3 Esityksen vaikutukset.....	17
3.1 Taloudelliset vaikutukset	17
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	18
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon.....	18
4 Asian valmistelu	19
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	19
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	21
1 Lakiehdotuksen perustelut	21
2 Voimaantulo	28
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	28
LAKIEHDOTUS	29
LIITE 1. Kevät Nousiaisen lausuma	32
LIITE 2. Anja Nummijärven lausuma	37
LIITE 3. Förslag från arbetsgruppen för revidering av bestämmelserna om jämförbarhetsplanering på arbetsplatser i jämförbarhetslagen, sammandrag	41

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI NAISTEN JA MIESTEN VÄLISESTÄ TASA- ARVOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja siihen sisältyvää palkkakartoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Tasa-arvosuunnitelman laatimiseen osallistuvien henkilöstön edustajien piiriä täsmennettäisiin ja yhteistyön tekemistä korostettaisiin. Tasa-arvosuunnitelma laadittaisiin jatkossa vähintään joka toinen vuosi ja laatimisesta tai päivittämisestä velvoitettaisiin tiedottamaan henkilöstölle. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi palkkakartoituksen tavoite ja sen laatimista sekä tuloksia koskeva menettely.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan XX.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Suomen perustuslain (731/1999) 6 § sisältää sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon ja veloitteen edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, tuli voimaan 1.1.1987. Laki koostuu tasa-arvon edistämisvelvoitteista, syrjintäkielloista sekä valvonta- ja seuraamusjärjestelmästä. Tasa-arvolaille on vahvasti kansainvälinen tausta ja myös lain uudistamisen taustalla ovat usein olleet kansainväliset sopimukset ja oikeuskäytäntö sekä Euroopan unionin tasa-arvodirektiivit. Tasa-arvolakia on uudistettu monta kertaa. Vuoden 2005 kokonaisuudistuksessa työnantajan tasa-arvosuunnitelmaa koskevia säännöksiä täsmennettiin ja tasa-arvosuunnitelmaan veloitettiin sisällytettäväksi palkkakartoitus.

Euroopan yhteisön perustamisesta lähtien perussopimuksessa on taattu naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaate. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 157 artikla velvoittaa jäsenvaltiot huolehtimaan sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan ja että b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä. Edellä mainitussa artiklassa on omaksuttu laaja palkan käsite. Palkalla tarkoitetaan siinä tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 23 artikla edellyttää, että miesten ja naisten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien.

Miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY (uudelleenlaadittu toisinto), jäljempänä työelämän tasa-arvodirektiivin uudelleenlaadittu toisinto, suojaa työntekijöitä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä työehdoissa palkka mukaan luettuna. Mainitun direktiivin 4 artiklan mukaan välitön tai välillinen sukupuoleen perustuva syrjintä samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavissa tekijöissä ja ehdoissa on poistettava. Saman

artiklan mukaan erityisesti silloin, kun palkka määritellään työtehtävien luokit-
telun mukaan, luokittelun tulee perustua samoihin arviointiperusteisiin miehil-
lä ja naisilla, ja se on laadittava siten, että siihen ei sisälly sukupuoleen perus-
tuvaa syrjintää.

Saman direktiivin 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisen lainsää-
dännön, työehtosopimusten ja käytännön mukaisesti kannustettava työnantajia
edistämään suunnitelmallisesti ja järjestelmällisesti miesten ja naisten tasa-
arvoista kohtelua työpaikoilla, työnsaantimahdollisuuksissa, ammatillisessa
koulutuksessa ja uralla etenemisessä. Edelleen artiklassa todetaan, että työnan-
tajia on tässä tarkoituksessa kannustettava antamaan asianmukaisin ja säännöl-
lisin väliajoin työntekijöille ja/tai näiden edustajille asianmukaiset tiedot tasa-
arvoisesta kohtelusta yrityksessä. Tiedot voivat sisältää selvityksen miesten ja
naisten sijoittumisesta eri tehtäviin, palkoista ja palkkaeroista sekä mahdollisia
toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi yhteistyössä työntekijöiden edustajien
kanssa. EU-lainsäädäntö ei sisällä Suomessa voimassa olevan kaltaista tasa-
arvosuunnitteluvollisuutta. Eri EU-maissa on erilaisia tasa-arvon edistämi-
sen menetelmiä.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja tasa-arvon toteuttaminen työelämässä
ovat Suomen tasa-arvolaisissa keskeisessä asemassa. Tasa-arvolain 6 §:n mu-
kaan jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa
tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvon edistämiseksi työelämässä
työnantajan tulee, ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut
asiaan vaikuttavat seikat, muun muassa edistää naisten ja miesten välistä tasa-
arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa.

Tasa-arvolain 6 a §:ssä säädetään työnantajan toimenpiteistä tasa-arvon edis-
tämiseksi, ja se sisältää työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevat säännökset.
Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä henkilöstön edustajien kans-
sa. Suunnitelman tulee sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta, suunni-
tellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen
tasa-arvon saavuttamiseksi sekä arvio aikaisempien toimenpiteiden toteuttami-
sesta ja niiden tuloksista. Hallituksen esityksen (HE 195/2004 vp, s. 25–27)
mukaan näin korostetaan tasa-arvon edistämisen toteutumista ensisijaisesti
toimenpiteiden ja niiden tulosten kautta. Tasa-arvotilanteen selvityksen osana
tulee olla erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä palkka-
kartoitus eli kartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksista, palkoista ja
palkkaeroista.

Tasa-arvosuunnitelmalla pyritään juurruttamaan tasa-arvonäkökulma ja -
ajattelutapa kaikkeen henkilöstöä ja työympäristöä koskevaan suunnitteluun,
valmisteluun ja päätöksentekoon. Perustuslain asettaman velvoitteen vuoksi
tasa-arvosuunnittelussa on erityisesti huomioitava palkkausta ja muita palve-
lussuhteen ehtoja toteuttavat tasa-arvoa edistävät toimet. Edellä mainitussa
hallituksen esityksessä todetaan palkkakartoituksen olevan eräs keskeisimmis-
tä tasa-arvon edistämiskeinoista.

Tasa-arvolain 8 §:ssä säädetään työnantajan menettelyistä, joita on pidettävä
kiellettyinä syrjintänä. Kyseisen pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan työn-
antaja syyllistyy syrjintään, jos se soveltaa palkka- tai muita palvelussuhteen

ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samantarvoisessa työssä oleva työntekijä. Tasa-arvolaisissa ei määritellä palkan käsitettä. Tässä esityksessä palkalla tarkoitetaan tasa-arvolain soveltamisessa käytettyä palkan käsitettä, joka ilmenee hallituksen esityksestä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 57/1985 vp, s. 19) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 157 artiklasta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työmarkkinakeskusjärjestöjen laatimassa yhteisessä ohjeessa (STM:n esitteitä 2005:6) todetaan, että suunnitelma laaditaan yhteistyössä työpaikan eri henkilöstöryhmien kanssa soveltaen yhteistointalokia tai vastaavia säännöksiä julkisella sektorilla tai asettamalla esimerkiksi erillinen suunnittelutyöryhmä. Yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa (344/2007), yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) ja työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään työnantajan ja sen henkilöstön neuvottelumenettelystä, jossa turvataan henkilöstön mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa sitä koskevaan päätöksentekoon. Henkilöstön edustajien vaikuttamismahdollisuuksia korostaa se, että yhteistoiminnassa tavoitellaan yksimielisyyttä käsittelyssä olevista asioista. Yhteistointalainsäädännössä säädetään myös henkilöstöryhmien edustajien oikeudesta saada asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot.

Palkkaus ja sukupuolten välinen keskiansioiden ero

Suomessa palkat määritetään yleensä työnantajakohtaisesti työ- ja virkaehtosopimusten mukaisesti. Palkka on yksi työ- tai virkasuhteen ehdoista. Palkka määräytyy muun muassa tehtävän vaativuuden, henkilön suoriutumisen ja tuloksen mukaan. Palkkaan voi sisältyä lisäksi muita osia kuten esimerkiksi olosuhdelisiä ja työaikaan perustuvia lisiä sekä tuotanto- ja suoritusosia. Tulospalkkaus perusteisessa palkanosassa kiinnitetään huomiota henkilökohtaisiin tai ryhmän tuloksiin. Tulospalkkaus toteutetaan useimmiten yritys- ja työnantajakohtaisesti. Tulospalkkauksen merkitys on kasvava. Tulospalkkoja käytetään eniten yksityisellä sektorilla ja yleisemmin miesvaltaisilla aloilla ja tehtävissä.

Sukupuolten välinen keskiansioiden ero (jäljempänä sukupuolten palkkaero) on Suomessa kaventunut hitaasti. Vuodesta 1995 lähtien naisten ja miesten palkkaero on pysytellyt 17–20 prosentissa säännöllisen työajan ansioilla laskettuna. Naiset ansaitsevat keskimäärin 83 prosenttia miesten ansioista koko työmarkkinoilla kokoaikaisten säännöllisen työajan ansioilla mitattuna. Kansainvälisessä palkkaerovertailussa naisten ja miesten palkkaerot Suomessa olivat seitsemänneksi suurimmat Euroopan unionin jäsenmaista vuonna 2011 (Eurostat, 2011. Luku poikkeaa edellä mainitusta kansallisesti käytetystä ansiotasoindeksin luvusta, sillä siinä ovat myös osa-aikaiset työntekijät mukana). EU-maiden keskinäistä vertailua vaikeuttaa naisten erilainen työllisyysaste.

Sukupuolten palkkaeron taustalla on monia syitä. Siihen vaikuttavat muun muassa naisten ja miesten työskentely eri aloilla, eri ammateissa ja tehtävissä, naisten pienempi osuus esimies- ja johtotehtävissä sekä perhevastuiden ja perhevapaiden epätasainen jakautuminen. Naisvaltaisten alojen ja tehtävien palkat ovat useimmiten matalammat kuin miesvaltaisten alojen ja tehtävien palkat.

Oma vaikutuksensa on myös eri alojen sisäisillä palkkarakenteilla ja erilaisella palkanmaksukyvyllä.

Suomessa naisten ja miesten palkkaeroa on pyritty kaventamaan muun muassa kolmikantaisella samapalkkaisuusohjelmalla. Sen tavoitteena on kaventaa sukupuolten keskiansioiden eroa 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Lähtökohdiana on myös toteuttaa tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatetta. Ohjelman toimenpiteiden avulla pyritään kaventamaan sukupuolten palkkaeroa muun muassa palkka- ja sopimuspolitiikalla, palkkausjärjestelmien kehittämisellä ja segregaa-tion lieventämisellä ja työn ja perheen yhteensovittamisen ja työpaikan palkkakartoitusten avulla sekä parantamalla naisten työmarkkina-asemaa. Ohjelman aikana vuodesta 2006 lähtien sukupuolten keskiansioiden ero on jonkin verran kaventunut. Samapalkkaisuusohjelman vuonna 2010 toteutetun kokonaisarvioinnin mukaan naisten ja miesten palkkaeroa ovat kaventaneet työ- ja virkaehtosopimusratkaisut, uusien analyttisten palkkausjärjestelmien käyttöönotto, tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tekeminen sekä naisten eteneminen tyouralla. Toistaiseksi sukupuolten palkkaeroon on vain vähän vaikutusta ollut naisten ja miesten työnjaon muutoksilla, perhevapaita koskevilla uudistuksilla ja määräaikaisten palvelussuhteiden määrän kehityksellä.

Palkkausjärjestelmiä on määrätietoisesti uudistettu kaikilla toimialoilla. Sekä työolotutkimuksen että eri aloilla tehtyjen selvitysten mukaan työn vaatavuuteen ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuvat palkkausjärjestelmät ovat yleistyneet 2000-luvulla. Muun muassa valtionhallinnon kaikki organisaatiot ovat nykyään uusien palkkausjärjestelmien piirissä. Palkkausjärjestelmiä koskeva laajoihin tilastoaineistoihin perustuva tutkimushanke ”Samapalkkaisuus, tasa-arvo ja uudet palkkausjärjestelmät” (2010) arvioi, että uusilla palkkausjärjestelmillä ja sukupuolten palkkaeron kaventumisella on selvä yhteys. Arvion mukaan myönteinen tulos ei kuitenkaan koske kaikkia palkansaajaryhmiä tasanaisesti. Sukupuolten palkkaerot ovat kaventuneet kaikkien selkeimmin tulojakauman yläpäässä ylempää johtoa lukuun ottamatta. Aiempaa läpinäkyvämmät arviointikäytännöt ovat tähän mennessä hyödyttäneet tutkimuksen mukaan eniten parhaita palkkaa saavia tai vaativimmissa tehtävissä olevia naisia.

Työehtosopimusten sisältämien palkankorotusten rakenne on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Paikallisten järjestelyerien suhteellinen osuus on kasvanut. Yksityisellä sektorilla muun muassa vuosina 2009 ja 2010 solmittujen työehtosopimusten palkkaratkaisuissa sovittiin paikallisista eristä, joiden määrä oli noin 30 prosenttia palkankorotusten määrästä. Myös julkisella sektorilla on erilaisten paikallis- tai järjestelyerien määrä ollut merkittävä. Sukupuolten tasa-arvoa ja samapalkkaisuutta koskevia ratkaisuja tehdään entistä enemmän paikallisella tasolla. Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan sopimuspolitiikan painopisteen muuttuessa työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten merkitys kasvaa. Suunnitelmia ja palkkakartoituksia tulisi kokonaisarvioinnin mukaan hyödyntää paikallisten erien jakamisessa.

1.2 Kansainvälinen kehitys

Kansainväliset sopimukset

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksella nro 100, joka koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (SopS 9/1963), jäljempänä samapalkkaisuussopimuksella, pyritään turvaamaan naisille ja miehille sama palkka samasta ja samanarvoisesta työstä. Tämä tarkoittaa sellaisia palkkaperusteita, jotka on määrätty ilman työntekijän sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää. Sopimus sallii jäsenvaltioille suuren vapauden valita ne keinot, joilla samapalkkaisuutta edistetään. Samapalkkaisuussopimus saatettiin voimaan työehtosopimuksin poistamalla ennen kaikkea työehtosopimuksista naisten ja miesten erilliset palkkataulukot.

Yhdistyneiden Kansakuntien kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67–68/1986) edellyttää sopimusvaltioiden turvaavan samapalkkaisuusperiaatteen toteutumisen. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78/2002 ja 80/2002) turvataan oikeus kohtuulliseen palkkaan, minkä oikeuden käyttämisen varmistamiseksi sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä.

Ruotsi

Ruotsin tasa-arvolainsäädäntö (Diskrimineringslag, SFS 2008:567) sisältää työnantajan tasa-arvosuunnitteluvelvoitteen, palkkakartoituksen ja toimenpideohjelman samapalkkaisuuden toteuttamiseksi. Lähtökohtana on työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminta tasa-arvon edistämiseksi ja sukupuoleen, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen liittyvän syrjinnän vastustamiseksi.

Palkkakartoitusta koskevan pykälän mukaan kaikkien työnantajien on joka kolmas vuosi kartoitettava ja analysoitava palkkausta ja muita työsuhteen ehtoja koskevia säännöksiään ja niiden soveltamista käytännössä, ja samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välisiä palkkaeroja. Työnantajan tulee arvioida, johtuvatko mahdolliset erot palkkauksessa ja työsuhteen muissa ehdoissa suoraan tai välillisesti sukupuolesta. Arvioinnissa tulee erityisesti tarkastella samaa työtä tekevien naisten ja miesten välisiä eroja ja samanarvoista työtä tekevien naisvaltaisten työntekijäryhmien ja muiden työntekijäryhmien välisiä eroja. Työnantajan, jonka palveluksessa on vähintään 25 työntekijää, on joka kolmas vuosi laadittava toimenpideohjelma samapalkkaisuuden toteuttamiseksi.

Työnantajan on huolehdittava, että paikallisella työntekijäjärjestöllä on tarvittavat tiedot, jotta järjestö voi tehdä yhteistyötä kartoituksen, analyysin ja samapalkkaisuutta koskevan toimenpideohjelman laatimiseksi. Yksittäistä työntekijää koskevat tiedot ovat vaitiolovelvollisuuden piirissä. Hallituksen esityksen (Prop. 2007/08:05, s. 324–346) mukaan työntekijäjärjestön tiedonsaantisäännös on edellytys sille, että palkkakartoitus voi käytännössä toimia. Tie-

donantovelvollisuus ei pidä sisällään yleistä oikeutta saada analyysin teon yhteydessä kaikkien työntekijöiden palkkatietoja. Velvollisuus on rajoitettu niihin tilanteisiin, joissa analyysiä ei ole mahdollista mielekkäästi laatia ilman kyseistä tietoa.

Tasa-arvosuunnitelma laaditaan sekin joka kolmas vuosi, jos työnantajan palveluksessa on vähintään 25 työntekijää. Tasa-arvosuunnitelmassa tulee käsitellä työpaikalla tarvittavia toimenpiteitä, jotta mm. työolot ja työhönotto olisivat tasa-arvoisia.

Syrjintäasiamiehen viraston toteuttama ”miljoona-arviointi” (miljongransking) vuosina 2006–2008 on laajin Ruotsissa tehty arviointi työpaikkojen palkkakartoitusten toimivuudesta. Arvioinnin yhteydessä selvitettiin noin 600 työnantajan palkkakartoitukset. Selvitystyön alkuvaiheessa melkein joka viidennen työnantajan palkkakartoitus ei täyttänyt lain velvoitetta. Selvitysprosessin myötä palkkakartoituksia kuitenkin täydennettiin. Palkkakartoituksilla todettiin olevan konkreettista merkitystä. Tämä näkyi muun muassa siinä, että 44 prosenttia työnantajista oli löytänyt perusteettomia palkkaeroja ja monilla työpaikoilla perusteettomia eroja korjattiin. Palkkakartoitus toi myös esiin naisten ja miesten työtehtävien jakaantumisen sukupuolen mukaan. Syrjintäviraston mukaan palkkakartoitukset ovat toimiva ja tärkeä väline pyrittäessä tasa-arvoiseen palkkaukseen.

Julkisella sektorilla palkkakartoitukset täyttävät lain tavoitetason huomattavasti useammin kuin yksityisellä sektorilla. Syrjintäviraston mukaan tämä voi liittyä osin julkisen sektorin palkkatietojen julkisuuteen. Palkkakartoituksen melko yksityiskohtainen sääntely helpottaa lain valvontaa.

Norja

Norjan tasa-arvolaki (lov om likestilling mellom kjønnene, likestillingsloven) ei sisällä velvoitetta palkkakartoituksen laatimiseen, mutta monilla työpaikoilla laaditaan sukupuolen mukaan jaoteltuja palkkatilastoja osana työnantajan velvollisuutta toimia aktiivisesti tasa-arvon edistämiseksi sekä tehdä selkoa tasa-arvotilanteesta työpaikalla ja siitä, mitä tasa-arvotoimenpiteitä ollaan suunnittelemassa tai on toteutettu.

Hallituksen esitys syrjintälainsäädännön uudistamisesta (Prop. 88 L (2012–2013) Diskrimineringslovgivning) on annettu maaliskuussa 2013. Uudistuksen myötä työntekijöille tulisi oikeus palkkasyrjintää epäillessään saada tieto vertailukelpoista työtä tekevien työtovereiden palkasta ja palkan määräytymisen perusteista. Palkkatilastoinnin kehittämisen osalta on päädytty siihen, että selvitetään, miten olemassa olevaa tietoa ja palkkarekistereitä voitaisiin käyttää samapalkkaisuuden edistämisen työkaluna. Ministeriö haluaa myös selvittää, miten sähköistä työnantajien palkkaraportointijärjestelmää voitaisiin kehittää.

1.3 Nykytilan arviointi

Tasa-arvosuunnittelusta laaditut selvitykset

Työpaikan tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset ovat yleistyneet vuonna 2005 tehdyn lainmuutoksen myötä. Tasa-arvosuunnitelmaa voidaan pitää pääosin toimivana ja edelleen ajanmukaisena keinona jäsentää työpaikan tasa-arvotyötä. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset on työpaikoilla useimmiten koettu hyödyllisinä tasa-arvon ja samapalkkaisuuden kannalta. Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnin mukaan kehittämisen tarvetta on edelleen kattavuudessa ja suunnitelmien ja kartoitusten laadussa.

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat aktiivisesti selvittäneet tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa ja toimivuutta. Ensimmäiset selvitykset tehtiin vuosina 2008–2009. Työmarkkinakeskusjärjestöt selvittivät työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoituksen tilannetta uudella laajalla selvityksellä keväällä 2012 (STM:n raporteja ja muistioita 2012:19). Järjestöjen kyselytutkimusten mukaan tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten määrän myönteinen kehitys on jatkunut. Työnantajakyselyiden tulosten mukaan suurin osa työpaikoista on tehnyt tasa-arvosuunnitelman. Valtiosektorilla palkkakartoituksia oli tehty eniten. Suuret työpaikat ovat tehneet tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia enemmän kuin pienet.

Palkansaajapuoli vastasi suunnitelmia tehdyn harvemmin kuin työnantajapuoli. Lisäksi merkittävä osa luottamusmiehistä ei osannut sanoa, oliko tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus tehty. Myös eri sektorien välillä oli eroja. Eri järjestöjen luottamusmiesten vastauksissa oli myös vaihtelua.

Työnantaja- ja luottamusmieskyselyiden mukaan palkkakartoitus perustui tyypillisesti yhteen tiettyyn ansiökäsitteeseen, jolloin palkanosia ei eritelty tarkemmin. Tarkempaa jaottelua esimerkiksi tehtäväkohtaiseen ja henkilökohtaiseen palkanosaan käytettiin lähinnä valtiolla.

Työnantajakyselyn mukaan tasa-arvosuunnittelu oli edistänyt sukupuolten tasa-arvoa selkeästi tai jonkin verran. Selkeiden kyllä-vastausten osuus oli kuitenkin pieni. Suuri osa vastaajista ei osannut arvioida suunnittelun hyötyjä. Osa vastaajista katsoi, että tasa-arvosuunnittelu ei ollut lainkaan edistänyt tasa-arvoa. Työnantajakyselyn mukaan tasa-arvotilanne työpaikalla koettiin yleensä hyväksi eikä tasa-arvoasioissa nähty isoja ongelmia. Henkilöstön edustajista merkittävä osa katsoi tasa-arvosuunnitelman edistäneen tasa-arvoa. Osalla luottamusmiehiä oli vaikeuksia arvioida tasa-arvosuunnittelun hyötyjä. Henkilöstön edustajien kyselyssä toivottiin tasa-arvosuunnitteluun yhteistyötä ja että henkilöstön edustajat pääsisivät osallistumaan tasa-arvosuunnitelman tekemiseen prosessin eri vaiheissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvitti työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa laajalla, koko työmarkkinoita koskevalla tutkimuksella (STM:n selvityksiä 2010:7). Aineisto koottiin vuosina 2008–2009. Tutkimus koostui kyselytutkimuksista ja haastatteluaineistosta.

Myös STM:n tutkimus toi esiin, että työpaikan tasa-arvosuunnitelmien määrä on kasvanut, joskin kattavuutta on syytä edelleen parantaa. Suurilla työpaikoilla tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten kattavuus on huomattavasti parempi kuin pienillä. Tutkimus toi esiin tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laadun kehittämistarpeita, jotka koskivat tyypillisesti henkilöstön osallistumista, palkkakartoitusten sisältöä ja palkkavertailuja. Yleisin tapa tehdä sukupuolten palkkavertailua oli kokonaisansioiden vertailu. Palkanosittaista vertailua oli tehnyt pieni osa työpaikoista. Erityisesti suunnitelmien ja palkkakartoitusten arviointi- ja toimenpideosuuksia sekä henkilöstön kanssa tehtävää yhteistoimintaa tulisi tutkijoiden mukaan kehittää.

Palkkakartoitus koettiin tutkimuksen mukaan tasa-arvosuunnitelman hankalimmaksi osaksi. Työpaikoilla epäselvyyksiä aiheutti se, miten palkkoja tulee kartoittaa. Se, että miehet ja naiset toimivat eri tehtävissä, hankaloitti kartoitusta. Suureksi haasteeksi koettiin myös vertailtavien ryhmien pienuus. Huoli palkkatietojen paljastumisesta koettiin haasteena. Osalla työpaikoista oli ollut vaikeuksia saada tietojärjestelmästä tietoja. Osalla henkilöstön edustajia oli vaikeuksia saada palkkatietoja. Epämieluisat tulokset ja erimielisyydet toteuttamistavassa olivat työpaikkojen haasteena suhteellisen harvoin. Puutteita oli myös tulosten analysoinnissa ja hyödyntämisessä. Tutkijoiden näkemyksen mukaan palkkakartoitus laadittiin usein liian ylimalkaiseksi. Henkilöstön edustajista selkeä enemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että palkkakartoituksesta oli ollut hyötyä työpaikan tasa-arvotyössä.

STM:n tutkimuksen mukaan tasa-arvosuunnitelman osa-alueet, eli selvitys, toimenpiteet ja arviointi tulevat suunnitelmassa usein jollakin tavalla katettua. Työpaikoilta näyttäisi tutkijoiden mukaan vielä osittain puuttuvan ymmärrystä tasa-arvosuunnittelun kokonaisuudesta: selvitysten tuloksilla tulisi olla selkeä yhteys toimenpiteisiin. Muodolliset ehdot täyttävästä suunnittelusta tulisi tutkijoiden mukaan edetä sisällöllisempään tasa-arvoprosessiin, joka nivoutuisi kiinteämmin työpaikan muuhun henkilöstöpolitiikkaan.

Tehtyjen selvitysten pohjalta työmarkkinakeskusjärjestöt ja sosiaali- ja terveysministeriö katsoivat, että tasa-arvolain toimivuuden varmistamiseksi ja työpaikalla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun ja sen osana tehtävän palkkakartoituksen sisällön kehittämiseksi on syytä kolmikantaisesti tarkastella tasa-arvolain ja palkkakartoituksen muutostarpeita ja valmistella yhdessä tarpeelliseksi katsottavat lainmuutokset. Muutostarpeiden arvioitiin kohdistuvan erityisesti tiedottamiseen ja henkilöstön edustajien osallistumismahdollisuuksiin tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa.

Tasa-arvovaltuutetun valvontakäytäntö

Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu tasa-arvosuunnittelua koskevien velvoitteiden noudattamisen valvominen. Työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua valvotaan pääosin muun tasa-arvovaltuutetun tekemän työelämävalvonnan yhteydessä. Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut, että suunnitelmien laatimisessa ja sisällössä on melko paljon kehitettävää, jotta tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus vastaisivat niille lainsäädännössä asetettuja tavoitteita. Seuraavassa kuvataan tasa-arvovaltuutetun lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta tekemiä havaintoja.

Kaikilla tasa-arvosuunnitteluelvoitteen piiriin kuuluvilla työpaikoilla, joilta tasa-arvovaltuutettu on pyytänyt suunnitelman nähtäväkseen, ei ole ollut tasa-arvosuunnitelmaa. Tällöin tasa-arvovaltuutettu on asettanut määräajan, johon mennessä tasa-arvosuunnitelma on tullut toimittaa tasa-arvovaltuutetulle. Tasa-arvolaissa edellytetään, että tasa-arvosuunnittelu on jatkuva prosessi, mutta näin ei käytännössä aina ole. Joillain työpaikoilla tasa-arvosuunnitelma on tehty vain kerran eikä sitä sen jälkeen ole päivitetty. Tasa-arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhdessä henkilöstön kanssa. Yleensä työntekijöiden edustajat ovat osallistuneet jossain muodossa tasa-arvosuunnitelman laatimiseen tai suunnitelma on ainakin esitelty työpaikan yhteistoimintaelimessä. Poikkeuksellisesti henkilöstöä on vain informoitu laaditusta tasa-arvosuunnitelmasta.

Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei työpaikan tasa-arvoselvitystä varten kerättyjä tilastoja ja muita tietoja välttämättä juurikaan arvioida siltä kannalta, millaisia toimenpiteitä tasa-arvosuunnitelmaan olisi tarpeen kirjata. Suunnitelmat jäävät monesti varsin epäkonkreettisiksi. Tasa-arvovaltuutetun kokemuksen mukaan seikkaperäisimpiä ja konkreettisimpia tasa-arvosuunnitelmia ovat erillisinä tehdyt suunnitelmat. Silloin kun tasa-arvosuunnitelmaa on tekemässä sitä varten nimetty tasa-arvotoimikunta, se usein laaditaan erillisenä.

Kaikki tasa-arvovaltuutetulle toimitetut tasa-arvosuunnitelmat eivät ole sisältäneet palkkakartoitusta. Harvinaista ei ole, että osa henkilöstöstä on jätetty palkkakartoituksen ulkopuolelle. Joissain tapauksissa palkkakartoituksessa on kuvattu miesten keskipalkat ja naisten keskipalkat vain työnantajan koko henkilöstön osalta, minkä menettelyn tasa-arvovaltuutettu ei ole katsonut täyttävän tasa-arvolain vähimmäisvaatimuksia. Palkkakartoituksessa saatetaan tarkastella pelkästään tehtäväkohtaista palkkaa ja jättää palkanlisät tarkastelun ulkopuolelle. Tasa-arvovaltuutettu on linjannut, että palkkakartoitussäännöksen mukaiseen palkan käsitteeseen kuuluvat peruspalkka, erilaiset palkanlisät ja palkaksi katsottavat luontaisedut. Sellaisiakin palkkakartoituksia on, joissa tarkastellaan erikseen palkanlisien, esimerkiksi henkilökohtaisten palkanosien, jakautumista naisten ja miesten kesken ja seurataan niiden suhteen tapahtuvaa kehitystä.

Työpaikoilla tehdään palkkavertailuja, kuitenkin harvoin eri tehtäväryhmien välillä. Tavallisesti tarkastelu rajoittuu naisten ja miesten palkkoihin saman hinnoitteluryhmän, ammattinimikkeen tai tehtäväryhmän sisällä. Usein palkkakartoitus ymmärretään ja toteutetaan pelkästään naisten ja miesten palkkojen ja/tai palkkaerojen kuvauksena. Palkkakartoituksissa esiin tulleiden palkkaerojen syiden selvittäminen ja arvioiminen voi puuttua kokonaan. Tasa-arvosuunnitelmiin kirjataan vain hyvin harvoin palkkausta koskevia konkreettisia toimenpiteitä. Niiden sijasta toimenpiteeksi saatetaan kirjata se, että palkkauksessa tulee ottaa huomioon tasa-arvonäkökohdat.

Yksittäisten työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien läpikäynti ja ohjeistus vaativat henkilöresursseja. Tasa-arvovaltuutettu on todennut, että nykyisillä resursseilla tasa-arvosuunnitelmien valvontaa voidaan toteuttaa vain hyvin rajallisesti.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on selkiyttää ja täsmentää työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä niin, että ne edistävät tehokkaasti sukupuolten välistä tasa-arvoa ja turvaavat samapalkkaisuuden toteutumista työpaikoilla. Tässä tarkoituksessa tavoitteena on vahvistaa henkilöstön osallistumista työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa sekä kehittää palkkakartoitusten sisältöä.

Työpaikan tasa-arvosuunnitelma voitaisiin jatkossa laatia vähintään joka toinen vuosi nykyisen vuosittaisen tarkastelun sijasta. Laatimiseen osallistuvia henkilöstön edustajia olisivat luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu tai joku muu henkilöstön nimeämä edustaja, ja heille turvattaisiin riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelman sisältöön. Lakiin sisällytettäisiin velvollisuus tiedottaa henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä.

Palkkakartoituksesta säädettäisiin uudessa pykälässä. Palkkakartoituksen tarkoituksena olisi selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu toisi esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, palkkaerojen syitä ja perusteita olisi selvitettävä. Myös keskeisimmät palkanosat tulisi ottaa huomioon erojen syiden selvittämisessä. Jos palkkaeroille ei olisi hyväksyttävää syytä, työnantajan tulisi ryhtyä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Uudistuksella ei muutettaisi tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyä palkkasyrjinnän kieltoa.

Henkilöstön edustajien asemaa koskevien muutosten tarkoituksena on selkiyttää henkilöstön edustajan asemaa työpaikan tasa-arvosuunnitelmia laadittaessa. Palkkakartoitusta koskevilla säännöksillä pyritään antamaan työpaikoille selkeämpi kuva kartoituksen tarkoituksesta ja ohjeistamaan työpaikkoja kartoitusten laatimisessa. Muutosten toivotaan lisäävän palkkakartoitusten määrää ja parantavan niiden laatua. Muutosten toimivuutta on tarkoitus jatkossakin seurata osana tasa-arvolain toimivuuden seurantaa.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Lainmuutoksista ei aiheudu merkittäviä kustannusvaikutuksia työnantajille. Lainsäädännön selkiyttäminen voi helpottaa tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laatimista ja henkilöstön osallistumista suunnitteluun, mikä saattaa pitkällä tähtäimellä vähentää tasa-arvosuunnitteluun tarvittavia resursseja työpaikoilla. Lainsäädännön täsmentäminen lisää resurssien tarvetta etenkin

ensimmäistä kertaa uusia säännöksiä sovellettaessa. Velvollisuus tiedottaa tasa-arvosuunnitelmasta henkilöstölle voi aiheuttaa jonkin verran lisätyötä niille työnantajille, jotka eivät ole aiemmin suunnitelmasta tiedottaneet. Mahdollisuus tasa-arvosuunnitelman laatimisvälin harventamiseen vähintään joka toiseen vuoteen voi puolestaan keventää työnantajien suunnitteluvaikeuksia.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvosuunnitelmien ja niiden osana tehtävien palkkakartoitusten laatimista. Tasa-arvovaltuutettu on nostanut esiin, että edistämismittareiden valvontaa on nykyisillä resursseilla mahdollista tehdä hyvin rajoitetusti. Myös eduskunta on edellyttänyt, että tasa-arvotyön voimavaroja lisätään muun muassa osoittamalla tasa-arvovaltuutetulle määrärahat lisähenkilöstön palkkaamiseen tasa-arvolain edistämismittareiden valvonta- ja ohjaustehtävien hoitoon (EK 51/2010 vp). Velvoitteen täsmentäminen ei sinänsä aiheuta muutoksia viranomaisten toimintaan, mutta edistämismittareiden tehokas valvonta edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun resurssien vahvistamista.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Lainmuutoksilla voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia sukupuolten välisen tasa-arvon ja etenkin samapalkkaisuuden toteutumisen kannalta. Samapalkkaisuus ja työelämän syrjimättömyys ovat keskeisiä perus- ja ihmisoi-keuskysymyksiä.

Lain palkkakartoitusvelvoitteen täsmennyksillä arvioidaan olevan myönteinen vaikutus siihen, että palkkakartoituksia laaditaan nykyistä kattavammin ja että ne ovat sisällöltään laadukkaampia. Määrän ja laadun parantamisella olisi vaikutusta siihen, että palkkakartoitusvelvoitteen tavoitteet toteutuisivat nykyistä paremmin käytännössä. Tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoitusten laadun parantuminen voisi merkitä henkilöstön kanssa tehtävän yhteistyön syvenemistä ja edistää työpaikalla tapahtuvaa yhteistoimintaa. Uudistettujen säännösten toimeenpano edellyttää viranomaisilta ja työmarkkinakeskusjärjestöiltä ohjeistusta, tiedottamista ja kouluttamista.

Kun organisaatio huolehtii tasa-arvoisesta palkkauksesta, henkilöstön sitoutuneisuus ja työmotivaatio kasvavat. Tasa-arvosuunnittelu on siten keino edistää henkilöstön työtyytyväisyyttä ja työhyvinvointia. Sukupuolten tasa-arvoa tukevat toimintatavat voivat vaikuttaa myönteisesti organisaation tuottavuuteen ja kilpailukykyyn myös esimerkiksi organisaation maineen paranemisen kautta.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esityksen taustalla on useampia taustaselvityksiä. Tasa-arvolakiin vuonna 2005 tehdyn kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus antaa muun muassa tasa-arvosuunnitelmien laatimista, sisältöä ja vaikutuksia sekä palkkatietojen saantimenettelyn toimivuutta koskevan selvityksen vuoden 2009 loppuun mennessä (EV 24/2005 vp). Sosiaali- ja terveysministeriön eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassa selvityksessä (MINS 3/2010 vp) todetaan, että työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskeviin säännöksiin liittyy mahdollisia lainmuutostarpeita henkilöstön kanssa tehtävän yhteistyön, suunnitelmasta tiedottamisen, palkkakartoitusvelvoitteen ja palkkatietojen saantioikeuden osalta. Selvityksen taustatietona käytettiin STM:n tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa koskeneen tutkimuksen tuloksia (STM:n selvityksiä 2010:7). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan selvityksen johdosta antamassa lausunnossa (TyVL 6/2010 vp) pidettiin useita eri täsmennyksiä palkkakartoitusta koskevaan sääntelyyn tärkeinä.

Tasa-arvolain toimivuutta käsiteltiin myös valtioneuvoston selonteossa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (VNS 7/2010 vp) ja siinä linjattiin, että tasa-arvosuunnitteluelvoitteita koskevia säännöksiä parannetaan useilla tavoilla. Eduskunta yhtyi hallituksen linjauksiin tasa-arvon edistämiseksi ja edellytti, että hallitus valmistelee eduskunnalle esityksen tasa-arvolain muuttamisesta muun muassa siten, että palkkakartoitusvelvoitteita täsmennetään ja henkilöstön vaikutus- ja tiedonsaantimahdollisuuksia lisätään työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta tehtäessä (EK 51/2010 vp).

Työmarkkinakeskusjärjestöjen raamisopimuksessa Suomen kilpailukyvyn ja työllisyyden turvaamisesta (13.10.2011) sovittiin, että käynnistetään kolmikantainen selvitys palkkakartoitusten toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Työmarkkinakeskusjärjestöjen ja STM:n edustajista koostunut työryhmä selvitti keväällä 2012 tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa ja laati useita kehittämissuhteita. Työryhmän selvitystyö pohjautui työmarkkinakeskusjärjestöjen selvityksiin ja sosiaali- ja terveysministeriön tutkimukseen. Työryhmän loppuraportissa (STM:n raportteja ja muistioita 2012:19) linjataan, että tasa-arvolain toimivuuden varmistamiseksi ja työpaikalla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun ja sen osana tehtävän palkkakartoituksen sisällön kehittämiseksi kolmikantaisesti tarkastellaan tehtyjen selvitysten pohjalta tasa-arvolain ja palkkakartoituksen muutostarpeita ja valmistellaan yhdessä tarpeelliseksi katsottavat lainmuutokset. Raportissa todetaan, että muutostarpeet kohdistuvat erityisesti tiedottamiseen ja henkilöstön edustajien osallistumismahdollisuuksiin tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa.

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön 18.10.2012 asettamassa kolmikantaisessa työryhmässä, jonka määräaika päättyi 31.5.2013 (STM070:00/2012). Työryhmässä oli myös asiantuntijajäseniä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä ovat antaneet lausuntonsa seuraavat tahot:

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

6 a §. *Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi työelämässä.*

Työnantajan tasa-arvosuunnitelmasta säädettiin vuoden 2005 kokonaisuudistuksessa. Tasa-arvosuunnitelmaa koskevia 6 a §:n säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi ja täsmennettäväksi. Uudessa 6 b §:ssä säädettäisiin tarkemmin työnantajan tasa-arvosuunnitelman osana tehtävästä palkkakartoituksesta.

Ehdotuksen mukaan 6 a §:n 1 momentti sisältäisi edelleenkin säännökset siitä, kenen tulee laatia tasa-arvosuunnitelma ja kuinka usein se laadittaisiin. Voimassa olevan lain 6 a §:n 2 momentti jaettaisiin kahteen osaan, ja jatkossa 2 momentissa säädettäisiin yhteistyön tekemisestä henkilöstön edustajien kanssa ja 3 momentissa tasa-arvosuunnitelman sisällöstä. Lakiin tulisi uusi 6 a §:n 4 momentti, jossa säädettäisiin velvoite tiedottaa tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä henkilöstölle. Uuteen 5 momenttiin tulisi aiemmin 3 momentissa ollut säännös siitä, millä tavoin paikallisesti voidaan sopia joustoja tasa-arvosuunnitelman laatimisen aikatauluihin.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan olisi laadittava vähintään joka toinen vuosi tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet. Suunnitelma voitaisiin sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Silloinkin kun tasa-arvosuunnitelma sisällytetään johonkin toiseen suunnitelmaan, sen on täytettävä 6 a §:n velvoitteet ja se on laadittava 6 a §:n menettelyitä noudattaen.

Momentin sisältö pysyisi muuten ennallaan, mutta uudistuksella annettaisiin työnantajille liikkumavaraa sen suhteen, onko tasa-arvosuunnitelma tarkoituksenmukaisinta laatia vuosittain vai joka toinen vuosi. Vuosiväli voitaisiin valita työpaikan tilanteen arvioinnin pohjalta, johon vaikuttavat esimerkiksi työpaikan henkilöstö- ja organisaatiomuutokset, uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto tai muutokset työpaikan tasa-arvotilanteessa. Merkittävien muutosten yhteydessä olisi suositeltavaa päivittää tasa-arvosuunnitelma. Momentin sanamuotoa ehdotetaan muokattavaksi, jotta sen sisältö säilyy muutoksen jälkeen ymmärrettävänä.

Uudessa *2 momentissa* säädettäisiin yhteistyön tekemisestä henkilöstön edustajien kanssa. Aiemmin voimassa ollutta säännöstä täsmennettäisiin niin, että henkilöstön edustajista mainittaisiin luottamusmies, luottamusvaltuutettu ja työsuojeluvalluutettu, ja mahdollisista muista henkilöstön edustajista todettaisiin, että heidän täytyy olla henkilöstön nimeämiä. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi myös täsmennys, että henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.

Tiettyjen henkilöstön edustajien mainitsemisella korostettaisiin luottamusmiesten, luottamusvaltuutettujen ja työsuojeluvalltuutettujen osallistumista tasa-arvosuunnitelman laadintaan. Yleensä näillä henkilöillä on parhaat edellytykset tehdä yhteistyötä tasa-arvosuunnitelman laatimisessa, ja he ovat monilla työpaikoilla jo nyt vakiintuneesti toimineet henkilöstön edustajina tasa-arvosuunnitelmaa ja muita suunnitelmia laadittaessa. Oleellisinta henkilöstön osallistumisoikeuksien turvaamiseksi on se, että henkilöstön edustajat ovat henkilöstön itsensä nimeämiä. Henkilöstön edustajien tulisi edustaa kattavasti koko henkilöstöä. Työpaikoilla voitaisiin jatkossakin sopia menettelyistä, joiden mukaan esimerkiksi pienellä työpaikalla yksikin luottamusmies tai muu henkilöstön nimeämä edustaja voi edustaa kattavasti koko henkilöstöä.

Voimassa olevan 6 a §:n perusteluissa (HE 195/2004 vp, s. 25–27) todetaan, että kun tasa-arvosuunnitelma sisällytetään henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan, sitä laadittaessa sovelletaan yhteistoimintaa koskevia säännöksiä, ja että myös paikallisen sopimisen menettelyjä voidaan soveltaa tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa. Työpaikalla olisi jatkossakin harkintavalta sen suhteen, laaditaanko tasa-arvosuunnitelma erikseen vai jonkin toisen suunnitelman yhteydessä. Tasa-arvotyöryhmän kokoaminen on yksi hyvä tapa suunnitelman laatimiseen, sillä tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännössä saamat kokemukset ovat osoittaneet, että erillisen tasa-arvotyöryhmän laatimat tasa-arvosuunnitelmat ovat usein olleet seikkaperäisiä ja onnistuneita.

Silloinkin kun tasa-arvosuunnitelmaa ei laadita noudattaen yhteistoimintaa koskevia säännöksiä, henkilöstön edustajille tulee turvata vastaavatyypiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Säännöksessä mainituilla riittäväillä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin, että henkilöstön edustajille tulisi turvata tosiasialliset mahdollisuudet osallistua valmisteluun ja vaikuttaa tasa-arvosuunnitelman sisältöön suunnitteluprosessin eri vaiheissa. Henkilöstön nimeämien edustajien tulisi olla mukana työpaikan tasa-arvotilanteen selvittämisessä, tarpeellisten toimenpiteiden suunnittelussa ja valitsemisessä sekä aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisen ja tuloksellisuuden arvioinnissa. Työnantajan on huolehdittava, että kaikilla suunnitteluun osallistuvilla on käytössään asian käsittelemiseksi riittävät tiedot.

Tasa-arvosuunnitelman valmistelua aloitettaessa tulee erityisesti suurissa organisaatioissa miettiä, miten tasa-arvoa edistävät toimenpiteet saadaan suunniteltua niin, että ne vastaavat organisaation eri osien tarpeita. Valmistelussa kannattaa ottaa huomioon se, miten henkilöstöhallintoa koskeva päätöksenteko on järjestetty. Tasa-arvotilanteen selvityksen ja sen pohjalta laadittujen toimenpiteiden tulee käsitellä kaikkia suunnitelman piirissä olevia organisaation osia. Tavoitteellisen ja suunnitelmallisen tasa-arvotyön aikaansaamiseksi saattaa olla tarpeellista, että selvitys, toimenpiteet ja arvio käsitellään ja toimenpiteet konkretisoidaan myös organisaation eri osissa. Henkilöstön edustajien osallistumismahdollisuudet olisi suurissakin organisaatioissa järjestettävä siten, että koko suunnitelman piirissä oleva henkilöstö on edustettuna.

Voimassa olevan pykälän perusteluissa todetaan: ”Työnantajalla on vastuu siitä, että tasa-arvosuunnittelu vastaa tasa-arvolain vaatimuksia ja että tasa-arvosuunnitelma sisältää myös erittelyn naisten ja miesten sijoittumisesta eri

tehtäviin sekä palkkakartoituksen.” Suunnitelman laatimisesta ja sisällöstä vastaisi edelleen viime kädessä työnantaja.

Ehdotetussa *3 momentissa* säädettäisiin tasa-arvosuunnitelman sisällöstä. Tasa-arvosuunnitelman sisältövaatimukset pysyisivät muuten ennallaan, mutta momentin 1 kohdassa nostettaisiin lain tasolle käsite palkkakartoitus kuvaamaan naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista tehtävää kartoitusta ja lisäksi täsmennettäisiin, että palkkakartoituksen tulee koskea koko henkilöstöä.

Voimassa olevaa 6 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä todetaan: ”Palkkakartoitus kattaa kaikki työnantajan palveluksessa olevat henkilöstöryhmät, mukaan lukien niihin kuuluvat osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät.” Koko henkilöstö olisi palkkakartoituksen piirissä edelleen.

Pykälän uuden *4 momentin* mukaan tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä olisi aktiivisesti tiedotettava koko henkilöstölle. Tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa olisi hyvä käsitellä, miten siitä tiedotetaan. Tiedottaminen työntekijöille voitaisiin tehdä työpaikan sisäisen tiedotuksen käytäntöjen mukaisesti. Tiedotuskanavia voivat olla esimerkiksi työpaikan sisäiset verkkosivut, sähköposti, ilmoitustaulut tai henkilöstökokoukset. Isoissa ja monitasoisissa organisaatioissa tasa-arvosuunnitelmaa voisi olla tarpeen käsitellä eri alayksiköissä. Vaikka tiedotuksessa kerrottaisiin vain tasa-arvosuunnitelman pääkohdista, koko tasa-arvosuunnitelman tulisi olla helposti kaikkien työntekijöiden saatavilla.

Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan voidaan paikallisesti sopia, että selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta voidaan tehdä vuosittaisen tarkastelun sijaan vähintään kerran kolmessa vuodessa. Ehdotetun uuden *5 momentin* mukaan paikallisen sopimisen mahdollisuus rajoitettaisiin vain palkkakartoitukseen ja sopimisen mahdollisuus koskisi vain niitä työnantajia, jotka tekevät tasa-arvosuunnitelman muilta osin vuosittain. Mikäli työnantaja käyttäisi ehdotetun 1 momentin mahdollisuutta laatia tasa-arvosuunnitelma joka toinen vuosi, myös palkkakartoitus laadittaisiin joka toinen vuosi. Rajauksella pyritään siihen, että yhteys tasa-arvotilanteen selvitysten ja suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden välillä säilyisi.

6 b §. Palkkakartoitus.

Tasa-arvosuunnitelman tulee ehdotetun 6 a §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan sisältää kaikkia työntekijöitä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista. Ehdotetulla uudella 6 b §:llä täsmennettäisiin palkkakartoituksen sisältöä ja asetettaisiin työnantajalle velvoite ryhtyä asianmukaisesti toimenpiteisiin perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi. Palkkakartoituksen laatiminen on olennainen osa tasa-arvosuunnitelmaan sisältyvää selvitystyötä, jonka pohjalta laaditaan käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi.

Uuden 6 b §:n *1 momentin* mukaan palkkakartoituksen avulla selvitetäisiin, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä

tekevien naisten ja miesten välillä ole välillisesti tai välittömästi sukupuolesta johtuvia perusteettomia palkkaeroja.

Tasa-arvosuunnittelun yksi tavoite on syrjinnän torjuminen ennakolta. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja soveltaa palkka- tai muita palvelusuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä.

Palkkakartoitus on yksi väline tarkastella palkkaeroja ja palkkasuhteita. Kaikki perusteettomat palkkaerot eivät välttämättä tule esiin palkkakartoituksessa, koska palkkakartoitus on ennen muuta ryhmien välistä tarkastelua ja perustuu työnantajan käyttämiin ryhmiin. Tärkeää on, että palkkausjärjestelmät ovat mahdollisimman selkeitä ja avoimia, jotta työntekijät voivat tietää palkan määrätymisen perusteet. Palkkatietämys on viime vuosina lisääntynyt. Työnantaja on vastuussa palkkauksen syrjimättömyydestä, vaikka sukupuoleen perustuva palkkaero ei ilmenisi palkkakartoituksesta.

Palkkakartoituksessa kiinnitettäisiin huomiota samaa työtä tekevien naisten ja miesten lisäksi myös samanarvoista työtä tekeviin. Momentissa samanarvoisella työllä tarkoitettaisiin kansainvälisten oikeuslähteiden ja tulkintojen mukaisesti työtä, jota on pidettävä yhtä vaativana kuin toista työtä. Työn vaativuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa työn edellyttämään osaamiseen, työn vastuullisuuteen ja kuormitukseen sekä työoloihin.

Lainsäädännössä ei suoraan määritellä, mitä samalla ja samanarvoisella työllä tarkoitetaan. Samapalkkaisuusperiaatteen kansainvälisessä tulkinnassa samoilla töillä tarkoitetaan toisiaan vastaavia tai lähes vastaavia töitä. Samanarvoisella työllä tarkoitetaan työtä, jota on pidettävä yhtä vaativana kuin toista työtä. Samapalkkaisuusvaatimus koskee samanarvoisia töitä silloinkin, kun työt ovat hyvin erilaisia, jos niitä voidaan pitää yhtä vaativina. Arviointiperusteiden tulee olla syrjimättömiä ja niitä tulee soveltaa syrjimättömällä tavalla. Samapalkkaisuuden toteutumisen kannalta tämä on oleellista Suomessa, jossa työmarkkinat ovat voimakkaasti eriytyneet miesten ja naisten työaloihin ja -tehtäviin.

Työelämän tasa-arvodirektiivin uudelleenlaaditun toisinnon johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen mukaan sen arvioimiseksi, tekevätkö työntekijät samaa tai samanarvoista työtä, on yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti määriteltävä, voidaanko katsoa, että kyseiset työntekijät ovat vertailukelpoisessa tilanteessa, kun otetaan huomioon erilaiset tekijät kuten työn luonne, koulutus ja työolosuhteet. Lähtökohtana on siis töiden sisällön ja niiden työntekijälle asettamien vaatimusten vertaaminen. Töitä vertailtaessa on kiinnitettävä huomiota työtehtävien laatuun ja sisältöön sekä niihin oloihin, joissa työtä tehdään. Vertailun tulee perustua siihen työhön, jota työntekijät tosiasiallisesti tekevät.

Palkkakartoituksen laatimisen ensimmäinen vaihe on kartoituksessa käytettävistä luokittelusta päättäminen. Voimassa olevan lain 6 a §:ää koskevissa hallituksen esityksen (HE 195/2004 vp, s. 25–27) perusteluissa todetaan: ”Säännöksessä mainittu luokittelu tarkoittaa joko työnantajan käyttämää tehtävien

vaativuusarviointijärjestelmän mukaista luokittelua tai muuta yrityksessä käytössä olevaa yrityskohtaista tehtävien ryhmittelyä. Säännös ei edellytä työnantajan keräämään ja luokittelemaan työntekijöiden palkkatietoja muusta yrityksessä jo käytössä olevasta luokittelusta tai ryhmittelystä eroavalla tavalla, mutta se mahdollistaa palkkatietojen tarkastelun eri sopimusalojen kesken.” Palkkausjärjestelmissä tulee ottaa huomioon työelämän tasa-arvodirektiivin uudelleenlaaditun toisinnon 4 artikla, jonka mukaan erityisesti silloin, kun palkka määritellään työtehtävien luokittelun mukaan, luokittelun tulee perustua samoihin arviointiperusteisiin miehillä ja naisilla ja se on laadittava siten, että siihen ei sisälly sukupuoleen perustuvaa syrjintää.

Hallituksen esityksessä on todettu: ”Palkkakartoituksen tulee kattaa työnantajan kaikki työntekijät, yli henkilöstörajojen. Eri työehtosopimusten noudattamista ei sinänsä voida pitää perusteena sille, että saman työnantajan palveluksessa oleville maksettaisiin samasta tai samanarvoisesta työstä erisuuruista palkkaa. Tämä periaate todetaan EY-tuomioistuimen Enderby-tapauksessa (C-127/92), joka koskee syrjintäkiellon ulottuvuutta.” Samassa hallituksen esityksessä on myös todettu: ”Samapalkkaisuuden toteuttamiseksi on kuitenkin hyödyksi samanarvoisen työn määrittelyssä käyttää avuksi erityistä tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmää. Siten voidaan parhaiten vertailla myös eri työehtosopimusten soveltamispiirissä olevien työntekijöiden töiden vaativuutta ja palkkausta sukupuolen mukaan.” Etenkin jos koko henkilöstö on saman vaativuusarvioinnin piirissä, vaativuusarviointiin perustuva luokittelu on luontevin pohja palkkakartoituksen laatimiselle. Palkkakartoituksessa työntekijät voitaisiin luokitella tai ryhmitellä myös tehtäväryhmittäin tai muulla perusteella. Luokittelua tai ryhmittelyä valittaessa tulisi ottaa huomioon, että palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Ryhmässä tulisi olla useampi nais- ja miespuolinen työntekijä, jotta yksittäisen työntekijän palkka ei kävisi palkkakartoituksesta ilmi. Tarvittaessa eri työntekijäryhmiä voidaan koota yhteen toisten mahdollisimman samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien kanssa. Joskus työpaikalla ei ole mahdollista muodostaa useamman työntekijän ryhmiä lainkaan, jos esimerkiksi naisia tai miehiä on työpaikalla vain muutama. Tällöin olisi riittävää, että naisten ja miesten palkkoja vertailtaisiin suhteessa työpaikan kaikkien työntekijöiden keskiarvoon, ja tästä ilmenevän mahdollisen palkkaeron syyt arvioitaisiin.

Palkkakartoituksessa tarkasteltaisiin palkkoja kokonaisuudessaan. Tässä esityksessä palkalla tarkoitetaan tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 3 kohdan palkkasyrjintäkiellon soveltamisessa käytettyä palkan käsitettä, joka ilmenee hallituksen esityksestä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 57/1985 vp, s. 19) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 157 artiklasta. Palkkakartoitusta varten kustakin tarkasteluryhmästä lasketaan ryhmään kuuluvien naisten palkkojen keskiarvo ja vastaavasti miesten palkkojen keskiarvo. Keskiarvot voitaisiin ilmoittaa palkkakartoituksessa euromääräisesti tai naisten palkkojen keskiarvo voitaisiin ilmoittaa prosentteina miesten palkkojen keskiarvosta. Palkkakartoituksessa voisi olla hyödyllistä ilmoittaa myös muita tilastollisia tunnuslukuja, esimerkiksi hajontalukuja ja mediaani.

Palkkatietojen käsittelyssä tulee ottaa huomioon voimassa oleva tietosuojasääntely ja ohjeistus, liikesalaisuuteen liittyvät näkökulmat sekä työntekijöiden yksityisyyden suoja. Palkkakartoitus laadittaisiin edelleen siten, että yksittäisten henkilöiden palkkatiedot eivät ilmene palkkakartoituksesta. Tämä ei estä yksittäisten palkkatietojen käsittelyä palkkakartoitusta laadittaessa. Suomessa tiedot valtion ja kunnan palveluksessa työskentelevien palkoista ovat nimikirjalain 7 §:n nojalla julkisia, mutta yksityisen sektorin palkkatiedot eivät ole.

Voimassa olevaa 6 a §:ää koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 195/2004 vp, s. 27) todetaan: ”Palkkakartoituksen avulla luottamusmiehet saavat ajantasaiset tiedot eri tehtäväluokituksissa ja tehtäväryhmissä olevista naisista ja miehistä yli työehtosopimusrajojen.” Perusteluissa arvioidaan, että määräys antaa luottamusmiehille sellaista informaatiota, jonka perusteella on mahdollista tehokkaasti käynnistää myös yksittäisten palkkasyrjintätilanteiden hoitaminen. Palkkakartoitusta laadittaessa henkilöstön edustajien tulisi olla mukana 6 a §:n 2 momentin periaatteiden mukaisesti.

Ehdotetun uuden 6 b §:n 2 momentin mukaan palkkaerojen syitä ja perusteita olisi selvitettävä, jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tulisi tarkastella keskeisimpiä palkanosia.

Naisten ja miesten palkkojen välillä olevilla selkeillä eroilla tarkoitettaisiin tilannetta, jossa palkkakartoituksessa käytettyjen ryhmien naisten ja miesten palkkojen keskiarvot poikkeavat yksiselitteisesti toisistaan. Systemaattisesti toistuvat erot antavat syyn tarkastella vähäisiäkin eroja.

Selvityksen tarkoituksena olisi käydä läpi se, mistä palkkaerot johtuvat. Palkkaerot naisten ja miesten välillä eivät vielä itsessään tarkoita, että kyseessä olisi palkkasyrjintä. Hyväksyttävä syy oikeuttaa erilaisen palkan maksamisen. Palkkaerojen perusteena voivat olla esimerkiksi tehtävien vaativuuteen, henkilökohtaiseen suoritukseen, pidempään työkokemukseen, erityisvastuuseen, epämukaviin työaikoihin, työntekijän monikäyttöisyyteen tai työolosuhteisiin liittyvät syyt. Palkkaerot voivat erityisestä syystä ajallisesti rajoitetun ajan johtua organisaatioiden yhdistämisestä, uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta, tehtävien muuttumisesta ja palkkaan vaikuttavista markkinatekijöistä. Tasa-arvolain 8 §:n palkkausta koskeva syrjintäkielto ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö määrittävät palkkasyrjintäkiellon ulottuvuuden.

Palkanosien erittely antaa lisätietoa erojen syistä. Palkkaero saattaa muodostua kokonaan tai osittain siitä, että naisille tai miehille maksetaan enemmän yli-työkorvauksia, lisiä tai suurempia tulospalkkioita. Mikäli palkkaeroa on vain joissakin palkanosissa, selvitys erojen hyväksyttävistä perusteista voidaan rajoittaa niihin. Voimassa olevassa laissa ei ole yksilöity, miten palkkoja on eriteltävä. Joillakin työpaikoilla on tarkasteltu palkkoja palkanosittain jo kartoituksen laatimisvaiheessa. Näin voitaisiin toimia jatkossakin. Samoin kuin tehtävän vaativuuteen myös muihin kuin vaativuuteen perustuvien palkanosien, kuten esimerkiksi henkilökohtaista suoriutumista, pätevyyttä tai tulospalkkioita koskevien arviointiperusteiden tulee olla kunkin erikseen sukupuolen perus-

teella syrjimättömiä ja samoja saman työnantajan palveluksessa olevilla naispuolisilla ja miespuolisilla työntekijöillä.

Säännös asettaa vähimmäistason palkkakartoituksen sisällölle eikä estä tätä pidemmälle meneviä käytäntöjä. Sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi voisi selvittää laajemminkin palkkauksen tasapuolisuutta naisten ja miesten välillä. Selvittämistä voitaisiin tehdä esimerkiksi niin, että vertailtaisiin keskenään suunnilleen samalla palkkatasolla olevien naisten ja miesten tehtävien vaativuutta, tai suunnilleen samalla palkkatasolla olevien nais- ja miesvaltaisten työntekijäryhmien ja muiden työntekijäryhmien tehtävien vaativuutta. Tehtävien vaativuuserot saattavat osoittaa viitteitä palkkasyrjinnän esiintymisestä siitä huolimatta, että työntekijöiden tai työntekijäryhmien palkat ovat samat.

Uuden 6 b §:n 3 *momentin* mukaan työnantajan olisi ryhdyttävä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin, jos palkkaeroille ei ole hyväksyttävää syytä. Säännös täydentäisi osaltaan tasa-arvolain 6 §:n 2 momentissa säädettyä työnantajan velvollisuutta edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa. Sen mukaan työnantajan on edistettävä tasa-arvoa työelämässä ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Mahdolliset palkkasyrjintätilanteet on tarpeen selvittää ja korjata työpaikalla nopeasti. Voimassa olevan lain perustelujen (HE 195/2004 vp, s. 27) mukaisesti työnantajalle tulee myös tietoon tulevien palkkatilastojen perusteella velvollisuus toimia siten, että tilastojen osoittamat mahdolliset palkkasyrjintätilanteet tarkistetaan ja oikaistaan.

Muut korjaavat toimenpiteet voitaisiin ottaa osaksi työnantajan tasa-arvosuunnitelmaa, jonka jo tasa-arvolain 6 a §:n mukaisesti tulee sisältää käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Asianmukaiset korjaavat toimenpiteet tulisivat arvioitaviksi palkkakartoituksen tuloksista ja työpaikan tilanteesta käsin. Palkkakartoituksen osoittamien erojen korjaamisessa voidaan myös hyödyntää paikallisia eräiä.

Palkkakartoitusta voitaisiin käyttää työpaikalla laajemminkin tasa-arvosuunnittelun pohjana. Jos palkkakartoituksesta esimerkiksi ilmenisi, että naiset tai miehet ovat aliedustettuina paremmin palkatuissa tehtäväryhmissä, uralla etenemiseen voitaisiin kiinnittää huomiota.

6 c §. *Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi oppilaitoksissa.*

Ehdotettu uusi 6 c § vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 6 b §:ää. Säännöksen tekninen siirto on tarpeellinen, koska palkkakartoitusta koskevat ehdotetut uudet 6 b §:n säännökset liittyvät suoraan työnantajan tasa-arvosuunnitelmaa koskevaan 6 a §:ään.

19 - 21 §.

Lain 19 §:n 3 momenttiin, 20 §:n 2 momenttiin ja 21 §:n 4 momenttiin tehtäisiin oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelmaa koskevan pykälän siirrosta johtuva tekninen muutos.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan XX.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännös on laadittu perusoikeussäännöstöä uudistettaessa ja perustuslain kokonaisuudistuksessa siirretty nykyiseen perustuslakiin. Perusoikeussäännösten uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) todetaan, että tasa-arvolaki on tavoitteiltaan samansuuntainen säännöksen kanssa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kyseinen perustuslain säännös ei kuitenkaan viittaa mihinkään yksittäiseen lakiin, vaan se sisältää yleisemmän lainsäätäjään kohdistuvan velvoitteen lainsäädännön kehittämiseksi. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin työelämän tasa-arvoa koskevat kansainväliset sopimukset ja niiden korostama miesten ja naisten samapalkkaisuusvaatimus.

Palkkauksellista tasa-arvoa pidettiin eduskuntakäsittelyssä niin merkityksellisenä näkökohtana, että siitä otettiin nimenomainen maininta momenttiin (PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan on myös syytä nimenomaisesti kirjata yleinen periaate siitä, että julkisen vallan tehtävänä on edistää sukupuolten tasa-arvoa ja että edistämismuutoksesta säädetään tarkemmin lailla.

Ehdotus ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia tasa-arvolakiin, mutta siinä kehitetään lainsäädäntöä, jotta se paremmin turvaisi perusoikeuksien toteutumista. Ehdotettu laki täsmentäisi työpaikan tasa-arvosuunnitteluvollisuuden sisältöä ja pyrkii turvaamaan samapalkkaisuuden ja tasa-arvon toteutumista työpaikoilla nykyistä paremmin. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki

naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 6 a ja 6 b §, 19 §:n 3 momentti, 20 §:n 2 momentti sekä 21 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat 6 a ja 6 b § sekä 19 §:n 3 momentti laissa 232/2005 sekä 20 §:n 2 momentti ja 21 §:n 4 momentti laissa 1023/2008, sekä *lisätään* lakiin uusi 6 c §, seuraavasti:

6 a §

*Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi **työelämässä***

Jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, työnantajan on *laadittava vähintään joka toinen vuosi* erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, *jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet*. Suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan.

Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä *luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden* henkilöstön *nimeämien* edustajien kanssa. *Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa.*

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää:

- 1) selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä *koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus* naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista;
- 2) käynnistettäviksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi; ja
- 3) arvio tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden aikaisempien toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle.

Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään kerran kolmessa vuodessa, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

6 b §

Palkkakartoitus

Palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja

miesten palkkojen välillä, palkkaerojen syitä ja perusteita on selvitettävä. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisiä palkanosia.

Jos palkkaeroille ei ole hyväksyttävää syytä, työnantajan on ryhdyttävä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin.

6 c §

Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi oppilaitoksissa

Oppilaitoksen tulee vuosittain yhteistyössä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa laatia tasa-arvosuunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää oppilaitoksen tasa-arvoilanteen ja siihen liittyvien ongelmien kartoitus sekä toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi. Eri-tyistä huomiota tulee kiinnittää tasa-arvon toteutumiseen opiskelijavalinnoissa, opetusta järjestettäessä ja opintosuorituksia arvioitaessa sekä toimenpiteisiin, joilla pyritään seksuaalisen häirinnän ja sukupuolen perusteella tapahtuvan häirinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen.

Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden tuloksista.

Suunnitelma voidaan sisällyttää osaksi opetussuunnitelmaa tai muuta oppilaitoksessa laadittavaa suunnitelmaa. Vuosittaisen tarkastelun sijasta voidaan oppilaitoksessa sopia, että suunnitelma laaditaan vähintään kerran kolmessa vuodessa.

Tätä pykälää ei sovelleta perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettuihin opetuksen järjestäjiin ja kouluihin.

19 §

Ohjeiden ja neuvojen antaminen

 Havaitessaan, että työnantaja tai oppilaitos 2 momentissa tarkoitetuista ohjeista ja neuvoista huolimatta laiminlyö 6 a tai **6 c §:ssä** säädetyn velvollisuutensa laatia tasa-arvosuunnitelma, tasa-arvovaltuutettu voi asettaa kohtuullisen määräjän, jonka kuluessa velvollisuus on täytettävä.

20 §

Asian saattaminen tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi

 Tasa-arvovaltuutettu voi saattaa 6 a ja **6 c §:n** vastaista menettelyä koskevan asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua menettelyä varten.

21 §

Tasa-arvolautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn johdosta

Tasa-arvovaltuutetun esityksestä tasa-arvolautakunta voi, tarvittaessa sakon uhalla, velvoittaa työnantajan tai oppilaitoksen, joka on laiminlyönyt 6 a tai **6 c §:ssä** tarkoitetun velvollisuuden, määräajassa laatimaan tasa-arvosuunnitelman.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

LIITE 1. Kevät Nousiaisen lausuma

Professori, oikeustieteellinen tiedekunta, TY

LAUSUMA 14.6.2013

Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista käsittelevän työryhmän esitys

Arvioin tasa-arvosuunnitelmatyöryhmän ehdotusta suhteessa niihin tavoitteisiin, joita ilmaistiin hallituksen tasa-arvoselonteon¹ eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esitti selontekoa koskevassa lausunnossaan selkeästi ilmaistuja tavoitteita palkkakartoituksen uudistamiselle, ja eduskunta toisti vastauksessaan valtioneuvostolle valiokunnan näkemyksen. Käsittääkseni viime eduskuntakaudella vallitsi laaja poliittinen yksimielisyys siitä, että naisten ja miesten sitkeän ja suhteellisen suuren palkkaeron kaventamiseksi kaivataan nykyistä täsmällisempää sääntelyä. Tätä taustaa vasten työryhmän esitys on vaatimaton. Lausumassani puutun puutteisiin ja epäkohtiin, jotka heikentävät ehdotusta. Vaikka ehdotus sisältää myös parannuksia, ei mielestäni ole selvää että ehdotettu uudistus parantaisi tasa-arvoa erityisesti palkkauksen osalta tavalla, johon Suomen perustuslaki ja lukuisat kansainväliset asiakirjat velvoittavat.

Tasa-arvosuunnitelmatyöryhmän ehdottaman hallituksen esityksen sisältökuvauksessa keskeisiksi ehdotetuiksi muutoksiksi kuvataan seuraavat: (1) säänneltäisiin nykyistä täsmällisemmin, miten henkilön edustajat osallistuisivat palkkakartoituksen tekoon (2) tasa-arvosuunnitelma olisi mahdollista laatia nykyistä harvemmin, (3) tasa-arvosuunnitelmasta tulisi tiedottaa henkilöstölle sekä (4) lakiin kirjattaisiin palkkakartoituksen tavoite sekä säännös sen tekemisestä ja tuloksista. Seuraavassa arvioin näitä uudistuksia ja lopuksi käsitelen kysymystä palkkakartoituksen valvonnan edellyttämien resurssien riittävydestä.

(1) Henkilöstön edustajien osallistumisesta ja suunnitteluprosessista osana muuta suunnittelua

Henkilöstön edustajan osallistumista koskeva säännös on tarpeellinen, sillä nykyisen lain sanamuoto on johtanut kirjavaan ja epätarkoituksenmukaiseen käytäntöön. Ehdotuksen mukaan annettaisiin nykyistä tarkempi kuvaus tahoista, joita pidetään lain tarkoittamina henkilöstön edustajina. Näiksi mainitaan luottamusmies, luottamusvaltuutettu ja työsuojeluvaltuutettu. Mahdollisten muiden edustajien tulisi olla henkilöstön nimeämiä. Näin selkiytyisi se, että palkkakartoitukseen osallistuu työnantajan lisäksi nimenomaan henkilöstöä edustavia eikä vain henkilöstöön kuuluvia, työnantajan nimeämiä henkilöitä. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi täsmennys, että henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa. Muutos oli epäilemättä tärkeä työntekijäjärjestöjen vaikutusmahdolli-

¹ Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, EK 51/2010 vp.

suuksien näkökulmasta, mutta se on myös tärkeä edellytys suunnittelun onnistumiselle.

Voi tosin esiintyä tilanteita, joissa työnantajien nais- ja miespalkkojen kiistanalainen ero perustuu työehtosopimukseen, joiden osalta tietty luottamushenkilö on sitoutunut yhteen kollektiivisopimukseen ja sen piirissä työskentelevään henkilöstöön, mikä saattaa tehdä hänelle vaikeaksi arvioida muiden kollektiivisopimusten piirissä työskentelevien työntekijöiden työn vaatavuutta objektiivisesti. Olisi kuitenkin todennäköisesti harvinaista, että palkkakartoitukseen osallistuisi vain yksi luottamushenkilö, jolla olisi tällaisia sidonnaisuuksia. Ehdotettu uudistus selkiyttäisi nykyistä tilannetta ja parantaisi siten tasa-arvosuunnittelun lähtökohtia. Tämä on uudistusehdotuksen tärkein positiivinen ehdotus.

(2) Vuosittaisista kaksivuotisiin tasa-arvosuunnitelmiin

Nykyisin tasa-arvosuunnitelma on tehtävä vuosittain. Uudistuksella annettaisiin työnantajille mahdollisuus tehdä suunnitelma joka toinen vuosi. Paikallisesti voitaisiin sopia, että tasa-arvosuunnitelman työläin osa, palkkakartoitus, voitaisiin tehdä joka kolmas vuosi, mutta siinä tapauksessa tasa-arvosuunnitelma olisi tehtävä vuosittain. Perustelujen mukaan jaksotus voitaisiin valita työpaikan tilanteen arvioinnin pohjalta, johon vaikuttavat esimerkiksi työpaikan henkilöstö- ja organisaatiomuutokset, uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto tai muutokset työpaikan tasa-arvotilanteessa.

Oma arvioni on, että kun sallittaisiin kaksivuotiset tasa-arvosuunnitelmat, tasa-arvosuunnittelun normaaliksi aikatauluksi tulisi että se tehtäisiin joka toinen vuosi. Muutoksella löysennettäisiin nykyisen lain vaatimusta, eikä ehdotuksessa selitetä, miksi tämä olisi eduksi tasa-arvosuunnittelulle. Jos suunnitelmien toteutumista ja toimenpiteiden vaikutuksia pyritään aidosti seuraamaan, riittävän tiheä tilanteen arviointi on tärkeitä. Suhteellisen raskaan palkkakartoituksen osalta joka toinen vuosi tehtävä suunnittelu saattaisi olla tarkoituksenmukainen, mutta tasa-arvosuunnitelmaan sisältyy muitakin toimia kuin palkkakartoitus. En näe mitään syytä siihen, että tasa-arvosuunnittelun aikaväli olisi pitempi kuin monien muiden lakisääteisten suunnittelun muotojen. Muutosta voi näin pitää nykytilanteen heikennyksenä, jonka tarvetta ei perustella uskottavasti.

(3) Velvollisuus tiedottaa suunnitelmasta henkilöstölle

On luonnollista, että henkilöstön tulee tietää, että työpaikalla on tasa-arvosuunnitelma ja voida perehtyä siihen. Tiedottamisessa on selvitysten mukaan ollut puutteita eikä henkilöstö läheskään aina tunne tasa-arvosuunnitelman sisältöä tai edes sitä, että työpaikalla on tasa-arvosuunnitelma. Ehdotettu työnantajan velvoite tiedottaa suunnitelmasta ja sen päivityksestä on siis omiaan vahvistamaan tasa-arvosuunnittelun merkitystä.

Tehokkaan tiedottamisen näkökulmasta tasa-arvosuunnittelun 'valtavirtaistaminen' osaksi työpaikan muuta suunnittelua saattaa aiheuttaa ongelmia. Jos tasa-arvosuunnitelma hajautetaan muihin suunnitteluasiakirjoihin (kohta 4), siitä tiedottaminen ja siihen kuuluvien toimenpiteiden ymmärtäminen vaikeutuvat. Jos työnantajalle asetetaan positiivinen velvollisuus harjoittaa tasa-arvo-

ja yhdenvertaisuussuunnittelua, olisi luontevaa että näistä asioista myös tiedotetaan yhtenäisesti.

(4) Palkkakartoituksen tekeminen

Tasa-arvosuunnittelun yhdistäminen muuhun suunnitteluun. Ehdotettu sääntely lähtee siitä, että tasa-arvosuunnitelma voitaisiin edelleen yhdistää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Tällaista ratkaisua perusteltiin nykyistä lakia säädettäessä sillä, että tasa-arvosuunnittelu näin normalisoidaan osaksi työpaikan muuta suunnittelutyötä. Tällainen 'valtavirtaistaminen' saattaa joskus tuottaa hyviäkin tuloksia, mutta sen yhteydessä tasa-arvosuunnittelu saattaa myös käydä näkymättömäksi ja tunnistamattomaksi. Tasa-arvosuunnitelmasta on ehdotuksen mukaan tiedotettava henkilökunnalle ja että sen toteutumista on voitava valvoa. Tästäkään näkökulmasta 'valtavirtaistaminen' osaksi esimerkiksi työsuojelua tai koulutusta koskevaan suunnitteluun ei tunnu tarkoituksenmukaiselta.

Sen sijaan olisi ollut paikallaan ottaa kantaa siihen, olisiko suotavaa tehdä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakiin perustuva tasa-arvon/yhdenvertaisuuden edistäminen koordinoitusti. On outoa, ettei tässä yhteydessä arvioitu mahdollisuutta yhdistää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Näitä suunnitelmia on jo nykyisin monilla työpaikoilla yhdistetty, ja ehdotetun yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä on tavoitteena laajentaa työnantajan velvollisuutta yhdenvertaisuussuunnitelman suhteen. Vaikka sukupuolten eriarvoisuuden ja esimerkiksi ikä-, etnisen, uskonto- ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan eriarvoisuuden poistaminen vaatii osittain eri keinoja, on eri työpaikoilla epäilemättä tarvetta arvioida, mitkä toimet ovat tarpeen eri perusteiden yhteydessä. On usein myös syytä arvioida, onko eri perusteiden välillä kytköksiä, jotka pitäisi ottaa huomioon tasa-arvotyössä. Esimerkiksi ikäsyrjintä ja etninen syrjintä näyttävät olevan sukupuolittain eriytyneitä ilmiöitä. Tehokas yhdenvertaisuustyö saattaa edellyttää sukupuolen huomioon ottamista ja tehokas tasa-arvotyö muiden kiellettyjen syrjintäperusteiden käsittelyä.

Palkkakartoituksen tavoite ja toteuttaminen. Palkkakartoituksen tavoite kuvataan ehdotuksessa seuraavasti: '*Palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja*'. Perustelujen mukaan selvitys koskee sukupuoleen välittömästi tai välillisesti perustuvia palkkaeroja. Muotoilu viittaa palkkasyrjinnän estämiseen, sillä perusteettomien palkkaerojen esiintyminen yleensä merkitsee, että palkkausjärjestelmä on syrjivä. Onkin ehdottoman tärkeätä, että palkkakartoituksella pyritään torjumaan palkkasyrjintää.

Toisaalta palkkakartoituksella voitaisiin edistää myös tosiasiallista palkkatasaarvoa. Tämä edellyttäisi, että havaittuja perusteltuja palkkaeroja (jotka johtuvat esimerkiksi työn vaativuuden eroista) pyrittäisiin kaventamaan muiden tasa-arvosuunnitteluun sisällytettävien toimien avulla. En siis suinkaan vastusta sitä, että palkkakartoituksella on selvitettävä perusteettomien palkkaerojen esiintymistä. Kysymys on siitä, että tämän lisäksi palkkakartoitus saattaisi nostaa esiin myös muita sukupuolittain eriytyneitä käytäntöjä tai mekanismeja esimerkiksi rekrytoinnissa ja urapolun rakentamisessa. Jos todetaan että työn-

antajan palveluksessa olevan henkilöstön kesken on huomattavia sukupuolittaisia palkkaeroja, niiden vähentämiseen on tarvetta vaikka ne olisivat itsessään perusteltuja (syrjimättömiä).

Kun palkkakartoituksen tavoitteeksi on asetettu selvittää, onko samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä perusteettomia palkkaeroja, on olennaista, että kyetään luotettavasti selvittämään mitkä työnantajan palveluksessa olevat työntekijäryhmät tekevät samaa tai samanarvoista työtä. Kun eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsitteli hallituksen tasa-arvoselontekoa, se kiinnitti erityistä huomiota tähän liittyviin ongelmiin. Valiokunta mm. totesi, ettei kokonaispalkkojen vertailu riitä.

Ehdotetussa 6 b §:ssä vertailun toteuttaminen jää suhteellisen avoimeksi, sillä ehdotukseen mukaan vertailun ajatellaan etenevän tarkastelemalla työntekijäryhmiä, jotka on muodostettu työn vaatimusten tai työtehtävien tai jollakin muulla perusteella. Palkkakartoituksen mielekkyys perustuu ennen kaikkea siihen, miten vertailtavat ryhmät muodostetaan. Kun palkkakartoituksen tavoitteena on selvittää, ettei sukupuolten välisiä perusteettomia palkkaeroja esiinny, on tarpeen tarkastella paitsi samoja työtehtäviä tekeviä tai samalle vaatimustasolle määriteltyjä ryhmiä myös näin ryhmiteltyjen nais- ja miesvaltaisten ryhmien välisiä palkkaeroja. Kuten perusteluissa todetaan, Suomen sukupuolittain eriytyneillä työmarkkinoilla on usein tarpeen voida vertailla keskenään myös erilaisten töiden vaativuutta, koska nais- ja miesvaltaiset työntekijäryhmät tekevät usein erilaista, mutta mahdollisesti samanarvoista työtä. Ehdotettu lain sanamuoto *' Jos palkkakartoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, palkkaerojen syitä ja perusteita on selvitettävä'* ei mainitse nais- ja miesvaltaisten ryhmien keskinäistä vertailua, jota samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten palkkojen eron arvioiminen edellyttää.

Vain jos havaitaan 'selkeitä eroja' naisten ja miesten palkkojen välillä, on selvitettävä erojen syitä ja perusteita. Jos palkkausjärjestelmään sisältyy eri palkanosia, on erojen syiden selvittämiseksi tarkasteltava 'keskeisimpiä palkanosia'. Näin ehdotettu säännös kyllä edellyttää vertailemaan myös palkanosia, ei vain kokonaispalkkoja. Käytetyt määritteet ovat kuitenkin epämääräisiä. Perustelujen mukaan pienempikin ero voi olla merkittävä, jos se toistuu systemaattisesti. Säännöksen soveltamisen kannalta esimerkit tai jonkinlaiset raja-arvot olisivat hyödyllisiä. Keskeisimmät palkanosat voivat olla eri työntekijäryhmillä erilaiset, mutta palkkasyrjinnän kieltö edellyttää että kaikkien palkanosien tulee olla syrjimättömiä, olivatpa ne keskeisiä tai eivät.

Palkkatiedon merkitys palkkakartoituksessa. Palkkakartoituksella pyritään siis ehdotuksen mukaan perusteettomien palkkaerojen poistamiseen. Käytännössä tavoite on, kuten edellä totesin, jokseenkin sama kuin palkkasyrjinnän kiellon tavoite. Keskeinen vaikeus sekä palkkakartoituksen toteuttamisessa että palkkasyrjinnän toteutamisessa on vaikeus saada yksittäistä työntekijää koskevaa palkkatietoa. Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta linjasi omaksi kannakseen, että työntekijöiden edustajalle tulisi antaa nykyistä yksityiskohtaisempaa ja kattavaa tietoa palkoista. Tällaista palkkatietoa ei ole tarpeen sisällyttää palkkakartoituksen tuloksena syntyvään asiakirjaan, ja jos pelätään yksittäistä työntekijää

koskevan palkkatiedon leviäminen palkkakartoituksen valmisteluun osallistuvien henkilöiden ulkopuolelle, tiedon ilmaiseminen voitaisiin lailla kieltää. Käytännössä alat ja tehtävät, joilla toista sukupuolta on pienehkö vähemmistö, jäävät ehdotetussa ratkaisussa palkkakartoituksessa pimentoon. On outoa, että edes julkisella sektorilla, ei mainita yksittäistä työntekijää koskevien palkkatietojen käyttämistä palkkakartoituksen yhteydessä, vaikka palkkaerojen syiden selvittäminen sitä edellyttäisi. Menettelylle ei toki ole estettä lakiehdotuksen mukaan, mutta tämä tulisi nimenomaisesti todeta lain perusteluissa.

Mielestäni olisi syytä myös harkita Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mukaista linjausta, jonka mukaan yksityiskohtaisemman tiedon antaminen palkoista olisi paikallaan riippumatta siitä, onko kysymyksessä julkisen vai yksityisen sektorin työpaikka. Kun punnitaan vastakkain ihmisen oikeutta syrjimättömään palkkaan ja oikeutta säilyttää yksityishenkilön palkkatieto salaisena, on todettava että kyse on perusoikeuksien keskinäispunninnasta. Perustuslain 6 §:n 4 momentti mainitsee velvollisuuden edistää sukupuolten tasa-arvoa ja erityisesti palkkauksen tasa-arvoa. Toisaalta palkkatiedon ei voitane katsoa kuuluvan yksityisyyden suojan ydinalueelle. Tämä ilmenee mm. siitä, että julkisen sektorin palkkatiedot ovat vakiintuneesti olleet julkisia, eikä tilannetta ole pidetty ongelmallisena perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Jos palkkakartoitusta on pidetty sinä keinona, jonka avulla pannaan täytäntöön perustuslain mainitsema palkkatasa-arvon edistäminen, on mielestäni täysin perusteltua käyttää yksittäistä työntekijää koskevaa palkkatietoa silloin kun se on tarpeen myös yksityisellä sektorilla. Ruotsin syrjintälakiin sisältyvän säännöksen mukainen järjestely soveltuisi malliksi Suomenkin tasa-arvolain säännökselle. Norjassa vireillä oleva lakimuutos sallisi yksityistä työntekijää koskevan palkkatiedon luovuttamisen myös syrjintäepäilyn yhteydessä. Ehdotus ei näin seuraisi lähimpien verrokkimaiden lainsäädäntökehitystä. Kun ottaa huomioon, että sukupuolten palkkaero on Suomessa pysynyt johdonmukaisesti näitä verrokkimaita suurempana ja että se on kaventunut lähinnä lamasta aiheutuvista syistä, Suomen tulisi pyrkiä vähintään samantasoiseen sääntelyyn.

(5) Tasa-arvosuunnittelun valvonnan edellyttämät resurssit

Vaikka esitetyt ehdotukset eivät sinänsä lisää merkittävästi lain valvonnan edellyttämien resurssien tarvetta, on syytä muistuttaa, että Suomessa on mm. Norjaan ja Ruotsiin verraten niukat valvontaresurssit. Esimerkiksi Ruotsissa toteutettu tehostettu palkkakartoituksen valvonta vuosina 2006–2008 nosti esiin paitsi puutteellista tasa-arvosuunnittelua myös hyvin suuressa osassa työpaikkoja perusteettomia palkkaeroja. Ei ole syytä olettaa, että tilanne olisi Suomessa Ruotsia parempi. Myös eduskunta korosti hallituksen tasa-arvoselonteon yhteydessä tarvetta vahvistaa tasa-arvolain valvontaresursseja. Mielestäni valvonnan resurssien lisääminen olisi tarpeen, jos palkkakartoituksella pyritään tehokkaasti vähentämään perusteettomia palkkaeroja suomalaisilla työpaikoilla.

LIITE 2. Anja Nummijärven lausuma

Tasa-arvovaltuutetun toimisto

LAUSUMA 13.6.2013

Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistamista käsittelevän työryhmän esitys

Esityksen mukaan sen tavoitteena on selkiyttää ja täsmentää työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja suunnitelman osana tehtävää palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä niin, että ne edistävät tehokkaasti sukupuolten välistä tasa-arvoa ja turvaavat samapalkkaisuuden toteutumista työpaikoilla. Esitys sisältää eräitä tärkeitä tavoitteen suuntaisia ehdotuksia. Ehdotetut lainmuutokset ja niiden perustelut eivät kuitenkaan kaikilta osin merkitsisi tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta koskevien säännösten selkiyttämistä tai niiden täsmentämistä tarkoitetulla tavalla. Tasa-arvolain uudistamisen lähtökohtana tulisi olla, ettei uudistuksella miltei osin heikennetä nykyisiä säännöksiä tai lain esitöihin perustuvaa säännösten tulkintaa.

Tasa-arvosuunnitelman sisällyttäminen muihin suunnitelmiin. Nykyisen tasa-arvolain mukaan tasa-arvosuunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Esityksen mukaan tämä säännös säilyisi laissa ennallaan. On syytä ottaa huomioon, että yhdenvertaisuuslakia ollaan uudistamassa ja lausuntokierrokselle lähetetyssä luonnoksessa sitä koskevaksi hallituksen esitykseksi esitetään yhdenvertaisuuslain perusteluihin kirjattavaksi muun muassa, että yhdenvertaisuuslain mukainen työnantajan suunnitteluvollisuus voitaisiin täyttää myös osana tasa-arvosuunnittelua, mikä tekisi mahdolliseksi käsitellä muun muassa moniperusteisen syrjinnän ehkäisemistä. Todennäköisesti monilla työpaikoilla juuri tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma valmisteltaisiin ja käsiteltäisiin yhdessä. Sen vuoksi nykyisenlaisen kirjauksen säilyttäminen tasa-arvolaisissa voisi aiheuttaa sekaannusta. Asiaa voitaisiin käsitellä esityksen perusteluissa ja ottaa huomioon myös yhdenvertaisuuslain uudistamistyössä tehdyt ehdotukset. Tasa-arvolaisissa oleva ilmaisu tasa-arvosuunnitelman *sisällyttämisestä* kyseisessä säännöksessä mainittuihin suunnitelmiin on ongelmallinen myös sen vuoksi, että sen jälkeen kun tämä säännös otettiin tasa-arvolakiin, tasa-arvosuunnitelmille on säädetty vähimmäissisältö palkkakartoitusvelvoitteineen ja esityksen mukaan tasa-arvosuunnitelmia tulisi koskemaan myös erityinen tiedottamisvelvollisuus.

On positiivista, että nyt tarkasteltavan esityksen perusteluissa korostetaan tasa-arvosuunnitelman sisältöä koskevien velvoitteiden samoin kuin menettelyvelvoitteiden täyttämistä myös silloin, kun tasa-arvosuunnitelma sisällytetään muihin suunnitelmiin. Perusteluihin olisi kuitenkin tarpeen vielä lisätä - vastaavalla tavalla kuin luonnoksessa yhdenvertaisuuslain perusteluiksi - täsmennys työnantajan velvollisuudesta tarvittaessa yksilöidä tasa-arvosuunnitelman sisältö. Tämä olisi tärkeää sen esityksen perusteluissa todetun seikan vuoksi, että tasa-arvosuunnitelman tulee olla helposti kaikkien työntekijöiden saatavilla, ja tämä hyödyttäisi myös suunnitteluvolvoitteen noudattamisen valvontaa.

Tasa-arvosuunnitelman laatiminen vähintään joka toinen vuosi. Katson, että tasa-arvosuunnitelma tulisi laatia vuosittain, kuten nykyään. Tasa-arvosuunnitelma koostuu kolmesta osasta: 1) työpaikkaa koskevasta tasa-arvoselvityksestä, jonka yksi osa on palkkakartoitus, 2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitelluista tarpeellisista toimenpiteistä ja 3) arviosta tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden aikaisempien toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden tuloksista. Tasa-arvoselvitys voidaan tehdä joka kolmas vuosi, jos paikallisesti niin sovitaan. Ehdotus tasa-arvosuunnitelman laatimisesta vähintään joka toinen vuosi merkitsisi sitä, että myös tasa-arvon edistämiseksi tarvittavia toimenpiteitä olisi riittävää käsitellä ja niiden toteutumista arvioida työpaikoilla vain joka toinen vuosi, mikä vaikeuttaisi näiden toimenpiteiden integrointia työpaikan muuhun toimintaan. On myös huomattava, että henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat, joihin tasa-arvosuunnitelma ehdotetaan voitavan jatkossakin sisällyttää, tulee laatia vuosittain. Ehdotetut 6 a §:n yksi ja viisi momentit, joissa kummassakin käsitellään tasa-arvosuunnitelman laatimisen aikataulua, muodostaisivat vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden.

Henkilöstön edustajien oikeus saada palkkatietoja. Henkilöstön edustajien kanssa tehtävää yhteistyötä ehdotetaan täsmennettäväksi lakiin otettavalla säännöksellä, jonka mukaan henkilöstön edustajilla on oltava *riittävät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet* suunnitelmaa laadittaessa. Henkilöstön edustajien tosiasiallisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta samoin kuin palkkaerojen syiden selvittämismahdollisuuden kannalta tärkeä asia on se, millaiset oikeudet edustajilla on saada palkkatietoja. Käsitellessään vuonna 2010 selvitystä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä, että tasa-arvolakia täsmennetään luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden osalta.

Toimikunta ei ehdota lakiin otettavaksi nimenomaista säännöstä henkilöstön edustajien oikeudesta saada palkkatietoja palkkakartoituksen yhteydessä. Esi-tyksen perustelujen mukaan työnantajan olisi huolehdittava siitä, että kaikilla suunnitteluun osallistuvilla olisi käytössään asian käsittelemiseksi riittävät tiedot. Perusteluissa todettaisiin myös, ettei yksittäisten palkkatietojen käsitte-lyä palkkakartoitusta laadittaessa estä se seikka, ettei yksittäisten henkilöiden palkkatietojen tule edelleenkaan ilmetä palkkakartoituksessa. Lisäksi todettaisiin palkkatietojen olevan julkisia valtio- ja kuntasektoreilla, mutta ei yksityisellä sektorilla. Tämän enempää henkilöstön edustajien oikeutta palkkatietojen saantiin ei perusteluissakaan selvennettäisi.

Oleellista on, mistä työntekijäryhmistä henkilöstön edustajilla on oikeus saada palkkatietoja ja kuinka yksityiskohtaisia tietoja he voivat saada. Koska palkkakartoitus koskee koko henkilöstöä, henkilöstön edustajien tulee saada palkkatiedot kaikista työnantajan palveluksessa olevista henkilöstöryhmistä, jotta he voivat tosiasiallisesti osallistua palkkakartoitukseen. Tämä tarkennus olisi syytä kirjata ainakin lain perusteluihin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi yllä mainitussa lausunnossaan vuodelta 2010: ”Työntekijäryhmien keskipalkkojen selvittäminen ei kuitenkaan riitä mahdollisten palkkaerojen selvittämiseen. Tästä syystä on tärkeää laajentaa luottamusmiesten tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta tehtäessä. Vaikka

lopullisessa tasa-arvosuunnitelmassa palkkatiedot tulee ilmoittaa siten, että niistä eivät ilmene yksittäisen työntekijän palkkatiedot, palkkatiedot on syytä antaa palkkakartoitusta tekeville luottamushenkilöille mahdollisimman yksityiskohtaisina ja kattavina, jotta heille turvataan mahdollisuudet selvittää todelliset palkkaerot ja hahmottaa niiden syyt”. Julkisella sektorilla, jossa palkkatietojen julkisuus tekee tämän toimintatavan mahdolliseksi, näin tulisi toimia aina silloin, kun palkkaerojen syiden selvittäminen edellyttää yksityiskohtaisten palkkatietojen käsittelyä. Tämä tulisi selkeästi kirjata lain perusteluihin. Eriyksen merkityksellistä yksityiskohtaisempien palkkatietojen antaminen henkilöstön edustajille on niissä tapauksissa, joissa työntekijäryhmissä on niin vähän naisia tai miehiä, ettei palkkatietoja heidän osaltaan ole mahdollista kuvata lopullisessa palkkakartoituksessa ilman yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen julkituloa. Kuvatulla menettelyllä voitaisiin turvata se, että palkkakartoitusprosessin aikana tarkasteltaisiin koko henkilöstön palkkoja. Oikeus palkkatietojen saantiin on asia, jonka suhteen tasa-arvolainsäädäntöä on tarpeen jatkossa yleisemminkin kehittää. Se on merkityksellinen asia paitsi palkkakartoituksen toteuttamisen myös syrjintäkieltojen tehokkaan toteutumisen kannalta.

Palkkakartoituksen sisällön täsmäntäminen. Ehdotetussa 6 b §:ssä täsmennettäisiin palkkakartoituksen sisällöllisiä vaatimuksia. Siinä mainittaisiin ”vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu”. Lakiin olisi tähän yhteyteen syytä selkeästi kirjata se, että palkkoja tulee vertailla paitsi vaativuus- ja tehtäväryhmien sisällä, myös tehtäväryhmien välillä. Tämä lähtökohta kyllä sisältyisi ehdotettuun lakiin. Todetaanhan ehdotetussa 6 b §:n 1 momentissa palkkakartoitus keinoksi selvittää, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja, ja esityksen perusteluissa todettaisiin, että tämä tulisi ottaa huomioon luokittelua tai ryhmittelyä valittaessa. Tehtäväryhmien välinen tarkastelu on tarpeen myös sen varmistamiseksi, ettei erilaisiin palkanlisiin, kuten työpaikka-kohtaisiin tulospalkkioihin, liity syrjintää, mikä olisi hyödyllistä todeta lain perusteluissa. Samoin perusteluissa olisi syytä korostaa, että palkkakartoituksen tarkoituksen toteutuminen edellyttää riittävän kattavia vertailuja. Niinpä esimerkiksi silloin, kun samalla tehtävänimikkeellä työskentelevät henkilöt on sijoitettu eri vaativuusryhmiin, pelkkä vaativuusryhmien sisäinen tarkastelu ei yleensä ole riittävää palkkauksen syrjimättömyyden varmistamiseksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan palkkaerojen syitä ja perusteita tulisi selvittää, jos palkkakartoitus tuo esiin *selkeitä* eroja naisten ja miesten palkkojen välillä. Katson, että lakiin ei ole syytä ottaa tällaista tulkinnanvaraista määrettä, joka lain valvontakäytännön perusteella vaikuttaa tarpeettomalta. Ehdotetut yksityiskohtaiset perustelutkaan eivät juuri selvennä ilmaisun sisältöä. Se tulisi aiheuttamaan tulkintaongelmia ja sitä kautta tarpeettomia riitoja.

Ehdotetussa laissa todettaisiin, että ”jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia”. Syrjimätön palkkaus edellyttää sitä, että jokainen palkanosa itsessään on syrjimätön. Siksi palkkatietojen kuvaaminen palkanosittain eikä kokonaispalkkoina jo palkkatietoja kartoitukseen kirjattaessa on hyvä käytäntö ja tällaisen menettelyn mahdollisuus tulisi käydä ilmi itse lain säännöksestä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön

teettämän selvityksen mukaan 15 % työpaikoista oli tehnyt palkanosittaista vertailua. Koska esiin tulleiden palkkaerojen syyt tulee selvittää, on tarpeeton todeta, että palkkaerojen syitä selvitetessä tarkastellaan *keskeisimpiä* palkanosia. Tätä ilmaisua ei myöskään mitenkään selvennetä esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan. On positiivista, että esityksessä kiinnitetään huomiota tasa-arvovaltuutetun puutteellisiin resursseihin valvoa tasa-arvosuunnittelua ja todetaan, että tehokas valvonta edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun resurssien vahvistamista. Toisaalta esityksessä todetaan, ettei velvoitteen täsmentäminen sinänsä aiheuta muutoksia viranomaisten toimintaan. Todennäköistä kuitenkin on, että useat toimikunnan lainsäännöksiin ehdottamat ilmaisut (”riittävät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet”, ”selkeitä eroja”, ”keskeisimpiä palkanosia”), aiheuttaisivat tulkintaongelmia ja tulisivat tätä kautta lisäämään tasa-arvovaltuutetun työmäärää.

LIITE 3. Förslag från arbetsgruppen för revidering av bestämmelserna om jämställdhetsplanering på arbetsplatser i jämställdhetslagen, sammandrag

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), nedan *jämställdhetslagen*, trädde i kraft den 1 januari 1987. I lagen föreskrivs om skyldigheter att främja jämställdheten, förbud mot diskriminering samt system för tillsyn och påföljder. I 2005 års totalreform preciserades de bestämmelser i 6 a § som gäller arbetsgivarens jämställdhetsplan och det blev obligatoriskt att foga en lönekartläggning till jämställdhetsplanen.

Enligt 6 a § i jämställdhetslagen ska jämställdhetsplanen utarbetas i samarbete med representanter för personalen. Planen ska innehålla en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen, planerade åtgärder som är nödvändiga för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet samt en utvärdering av hur tidigare åtgärder har genomförts och av deras resultat. Enligt regeringspropositionen om detta (RP 195/2004 rd) betonas genom denna precisering att jämställdheten i första hand främjas genom åtgärder och resultaten av dessa åtgärder. Redogörelsen för jämställdhetsläget ska även innehålla en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt en lönekartläggning, dvs. en kartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter.

I Finland bestäms lönerna vanligen arbetsgivarspecifikt enligt arbets- och tjänstekollektivavtalen. Lönen är ett av villkoren i arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet. Lönen bestäms bl.a. enligt uppgiftens kravnivå, den anställdas prestationer och resultatet. Lönen kan dessutom bestå av andra delar. Skillnaden mellan kvinnors och mäns medelinkomst har minskat långsamt i Finland. Sedan 1995 har löneskillnaden mellan kvinnor och män varit ungefär 17–20 procent räknat enligt inkomsterna för ordinarie arbetstid. Kvinnor tjänar i genomsnitt 83 procent av det män tjänar sett till hela arbetsmarknaden och räknat enligt inkomsterna för ordinarie arbetstid.

I denna proposition föreslås det att bestämmelserna om arbetsplatsens jämställdhetsplan och den skyldighet att göra en lönekartläggning som anges i planen ska preciseras. Syftet med propositionen är att förtydliga bestämmelserna så att de effektivt främjar jämställdheten mellan könen och säkerställer principen om lika lön på arbetsplatserna. I detta syfte vill man dels stärka personalens deltagande när det gäller utarbetandet av arbetsplatsens jämställdhetsplan och lönekartläggning, dels utveckla innehållet i lönekartläggningarna.

Arbetsplatsens jämställdhetsplan kan i fortsättningen utarbetas minst vartannat år i stället för som nu, varje år. Det föreslås att de representanter för personalen som deltar i utarbetandet ska vara förtroendemannen, förtroendeombudet, arbetarskyddsfullmäktigen eller någon annan av personalen utsedd representant och att de ska beredas tillräckliga möjligheter att delta i utarbetandet av planen och påverka planens innehåll. I lagen föreslås en skyldighet att informera personalen om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den.

Bestämmelser om lönekartläggningen föreslås i en ny paragraf. Avsikten med lönekartläggningen är att utreda att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Om en i lönekartläggningen ingående granskning av grupper som bildats enligt kravprofil eller uppgiftskategori eller enligt andra faktorer visar att det förekommer tydliga löneskillnader mellan kvinnor och män, ska orsakerna och grunderna till löneskillnaderna utredas. Även de delar av lönen som är mest betydande bör beaktas när orsakerna till skillnaderna utreds. Om det inte finns någon godtagbar orsak till löneskillnaderna, bör arbetsgivaren vidta lämpliga korrigerande åtgärder. Reformen påverkar inte det förbud mot lönediskriminering som finns i 8 § 1 mom. 3 punkten.

Syftet med ändringarna i ställningen för representanterna för personalen är att tydliggöra deras ställning när det gäller utarbetandet av arbetsplatsens jämställdhetsplaner. Genom bestämmelserna om lönekartläggning strävar man efter att ge arbetsplatserna en tydligare uppfattning om syftet med kartläggningen och ge anvisningar om utarbetandet av en sådan. Målet är att öka antalet lönekartläggningar och att förbättra deras kvalitet. Avsikten är att man inom ramen för uppföljningen av hur jämställdhetslagen fungerar i framtiden även ska följa upp hur dessa ändringar fungerar.

Lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) 6 a och 6 b §, 19 § 3 mom., 20 § 2 mom. samt 21 § 4 mom.,
sådana de lyder, 6 a och 6 b § samt 19 § 3 mom. i lag 232/2005 samt 20 § 2 mom. och 21 § 4 mom. i lag 1023/2008, samt
fogas till lagen en ny 6 c § som följer:

6 a §

Åtgärder för främjande av jämställdheten i arbetslivet

Om antalet anställda i anställningsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, ska arbetsgivaren *minst vartannat år utarbета* en jämställdhetsplan som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet *för att genomföra åtgärderna för främjande av jämställdheten*. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet.

Jämställdhetsplanen ska utarbetas i samarbete med *förtroendemannen, förtroendeombudet, arbetarskyddsfullmäktigen eller andra av personalen utsedda representanter. Representanterna för personalen ska ha tillräckliga möjligheter att delta och påverka när planen utarbetas.*

Jämställdhetsplanen ska innehålla

- 1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt *för hela personalens del en lönekartläggning* av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter,
- 2) åtgärder som är nödvändiga för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna ska inledas eller genomföras, och
- 3) en utvärdering av hur tidigare åtgärder som ingått i jämställdhetsplanen har genomförts och av deras resultat.

Personalen ska informeras om jämställdhetsplanen och uppdateringen av den.

Lokalt kan man komma överens om att lönekartläggningen ska göras minst vart tredje år, om en jämställdhetsplan till övriga delar utarbetas varje år.

6 b §

Lönekartläggning

Med hjälp av lönekartläggningen utreds att det inte förekommer ogrundade löneskillnader mellan kvinnor och män som är anställda av samma arbetsgivare och som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Om en i lönekartläggningen ingående granskning av grupper som bildats enligt kravprofil eller uppgiftskategori eller enligt andra faktorer visar att det

förekommer tydliga skillnader mellan kvinnors och mäns löner, ska orsakerna och grunderna till löneskillnaderna utredas. Om det på arbetsplatsen tillämpas lönesystem där lönerna består av lönedelar, ska de mest betydande lönedelarna granskas för utredande av orsakerna till skillnaderna.

Om det inte finns någon godtagbar orsak till löneskillnaderna, ska arbetsgivaren vidta lämpliga korrigerande åtgärder.

6 c §

Åtgärder för främjande av jämställdheten vid läroanstalter

Läroanstalterna ska årligen utarbeta en jämställdhetsplan i samarbete med representanter för personalen och de studerande. Planen ska innehålla en kartläggning av jämställdhetsläget vid läroanstalten och av problemen i samband därmed samt de nödvändiga åtgärder som planeras för att främja jämställdheten. Särskilt avseende ska fästas vid att kraven på jämställdhet tillgodoses när studerande antas, undervisningen ordnas och studieprestationerna bedöms samt vid åtgärder som avser att förebygga och undanröja sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön.

Jämställdhetsplanen ska innefatta en utvärdering av hur åtgärder som ingått i en tidigare jämställdhetsplan har genomförts och av deras resultat.

Planen kan införlivas i läroplanen eller i någon annan plan vid läroanstalten. I stället för en årlig genomgång kan man inom läroanstalten komma överens om att en jämställdhetsplan utarbetas minst vart tredje år.

Denna paragraf tillämpas inte på utbildningsanordnare och skolor som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998).

19 §

Lämnande av råd och anvisningar

När jämställdhetsombudsmannen finner att arbetsgivaren eller läroanstalten trots de råd och anvisningar som avses i 2 mom. försummar sin skyldighet enligt 6 a eller 6 c § att göra upp en jämställdhetsplan, kan jämställdhetsombudsmannen sätta ut en skälig tid inom vilken skyldigheten ska fullgöras.

20 §

Anhängiggörande av ett ärende vid jämställdhetsnämnden

Jämställdhetsombudsmannen kan för det förfarande som avses i 21 § 4 mom. vid jämställdhetsnämnden anhängiggöra ett ärende som gäller ett förfarande som strider mot 6 a eller 6 c §.

21 §

Jämställdhetsnämndens befogenheter med anledning av ett lagstridigt förfarande

På föredragning av jämställdhetsombudsmannen kan jämställdhetsnämnden, vid behov vid vite, förplikta en arbetsgivare eller en läroanstalt som försummat den skyldighet som avses i 6 a eller 6 c § att inom utsatt tid göra upp en jämställdhetsplan.

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .