

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986, tasa-arvolaki). Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman työelämän tasa-arvon parantamista koskevan tavoitteen palkka-avoimuuskirjaukseen.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on palkka-avoimuutta tasa-arvolaisissa lisäämällä estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista. Esityksellä vahvistettaisiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksia palkoista.

Työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle muun muassa noudattamansa palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen. Työpaikan tasa-arvosuunnitelman ja palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti työntekijöiden saatavilla.

Henkilöstön edustajilla olisi oikeus saada palkkakartoitusta laadittaessa yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi.

Palkkasyrjintäkiellon toimeenpanoa tehostettaisiin siten, että sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä henkilöstön edustajalla olisi palkkasyrjintäepäilyyn selvittämiseksi oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Jos työpaikalla ei olisi henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada nämä tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Syrjintä työelämässä .....	4
2.2 Nykytilan arviointi .....	6
2.3 Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin oikeus ja kansallinen lainsäädäntö ...	12
2.3.1 Samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen ja palkka-avoimuus .....	12
2.3.2 Tietosuoja ja palkka-avoimuus .....	18
3 Tavoitteet .....	21
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	22
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	22
4.1.1 Henkilöstön palkkatietämys ja tiedonsaanti tasa-arvosuunnitelmasta .....	22
4.1.2 Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudet palkkakartoituksessa .....	22
4.1.3 Tiedonsaanti toisen työntekijän palkasta palkkasyrjintää epäiltäessä .....	22
4.1.4 Tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara .....	23
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	24
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	24
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	30
4.2.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon .....	30
4.2.4 Vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen	32
4.2.5 Vaikutukset työllisyyteen.....	34
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	35
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	35
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	35
6 Lausuntopalaute.....	39
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	39
8 Voimaantulo .....	46
9 Toimeenpano ja seuranta .....	46
10 Suhde muihin esityksiin.....	46
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	46
10.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	46
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	46
LAKIEHDOTUS .....	52
naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.....	52
LIITE .....	56
RINNAKKAISTEKSTI.....	56
naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.....	56

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan. Hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden 3.5 (Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi) tavoitteen 2 (Suomi tasa-arvon kärkimaaksi) mukaan: ”Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomi tasa-arvon kärkimaaksi. Hallitus aikoo kunnianhimoisesti parantaa tasa-arvoa yhteiskunnan eri osa-alueilla. Erityinen huomio on työelämän ja perheiden tasa-arvon parantamisessa.” Yksi hallituksen esittämästä viidestä keinosta mainitun tavoitteen saavuttamiseksi on palkka-avoimuus, jota koskeva hallitusohjelman kirjaus (s. 134) kuuluu: ”Perusteettomien palkkaerojen ja palkkasyrjinnän poistamista edistetään lisäämällä palkka-avoimuutta lainsäädännön keinoin. Perusteettomiin naisten ja miesten välisiin palkkaeroihin puututaan nykyistä tiukemmin. Lisätään tasa-arvolakiin henkilöstön, henkilöstöedustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksia ja tosiasiallisia mahdollisuuksia lisätä palkkatietoutta ja puuttua tehokkaammin palkkasyrjintään.”

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi –sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, on saatavilla osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed).

#### 1.2 Valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.8.2020 kolmikantaisen työryhmän toimikaudeksi 21.8.2020 – 31.3.2021 valmistelemaan Sanna Marinin hallituksen ohjelman edellyttämät palkka-avoimuutta koskevat muutokset tasa-arvolainsäädäntöön. Työryhmässä olivat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtion työmarkkinalaitos, Kirkon työmarkkinalaitos, Kunta- ja hyvinvointialueuudenantajat KT, Elinkeinoelämän keskusliitto EK (1.12.2020 asti), Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tietosuojavaltuutetun toimisto sekä itsenäiset jäsenet ja asiantuntijat. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.8.2021 asti työn loppuun saattamiseksi ja työryhmän esityksen laatimiseksi hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä kokoontui yhteensä 17 kertaa.

Vuonna 2020 asetettu työryhmä jatkoi 8.1.–15.3.2019 toimineen kolmikantaisen palkka-avoimuustyöryhmän työtä. Aiemman työryhmän tehtävänä oli sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta: 1) tarkastella palkkauksen avoimuuteen liittyviä muutostarpeita, 2) arvioida lainsäädännöllisiä keinoja palkka-avoimuuden vahvistamiseksi ja kirjata niitä koskevat perustelut sekä 3) valmistella lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä koskevat johtopäätökset ja linjaukset hyödynnettäväksi jatkotyössä. Hallituksen eron vuoksi 3) kohta jäi käsittelemättä. Työssä hyödynnettiin selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu, Jukka Maarianvaaran Selvitystä palkka-avoimuudesta sekä professori, emerita Kevät Nousiainen Palkka-avoimuuslainsäädäntöä koskevaa pohjoismaista vertailua, joka liitettiin työryhmän loppuraporttiin. Vuonna 2019 toimineen palkka-avoimuustyöryhmän asettamis päätös ja loppuraportti, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:32, ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM005:00/2019>. Selvitys palkka-avoimuudesta, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, on saatavilla osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161103>.

Vuonna 2020 asetetun palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistelleen kolmikantaisen työryhmän käytössä olivat vuonna 2019 toimineen työryhmän loppuraportti ja sen työssä käytetyt selvitykset. Vuoden 2020 työryhmän käyttöön valmistui lisäksi 3.11.2020 Tilastokeskuksen toteuttaman, työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten yleisyyttä, kattavuutta ja laatua koskevan tutkimuksen, loppuraportti. Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2020:33, on saatavilla osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162520>.

Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistelleen kolmikantaisen työryhmän loppuraportti julkaistiin 15.11.2021. Työryhmän asettamispäätökset sekä loppuraportti ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM079:00/2020>. Työryhmä jäi erimieliseksi. Eriävät ja täydentävät mielipiteet ovat loppuraportin liitteenä. Työryhmän loppuraportin julkaisemisen jälkeen siihen sisältyvää hallituksen esityksen luonnosta muokattiin käyttyyn poliittiseen käsittelyyn perustuen. Lausuntokierros järjestettiin ... 2022. Lausuntoa pyydettiin 33 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Syrjintä työelämässä

Naisiin kohdistuva syrjintä on vähentynyt sekä nais- että miespalkansaajien mielestä viimeisten 15 vuoden aikana. Tätä tukee tutkimustulos, jonka mukaan palkansaajat ovat aiempaa tyytyväisempiä tasa-arvon toteutumiseen työpaikallaan, ja entistä useampi palkansaaja kertoo esimiehen kohtelevan naisia ja miehiä tasa-arvoisesti<sup>1</sup>. Parin vuosikymmenen aikana työsyrintähavainnot ovat lievästi vähentyneet, mutta sen sijaan omakohtaiset syrjintäkokemukset ovat lisääntyneet<sup>2</sup>. Työelämässä esiintyy edelleen syrjintää. Yleisimmät syrjintäkokemukset ja -havainnot liittyvät Tilastokeskuksen Työolotutkimuksen mukaan työpaikan suosikkijärjestelmiin, palvelussuhteen määrä-<sup>3</sup> ja osa-aikaisuuteen, terveydentilaan, työntekijän ikään (nuori ja vanha ikä) ja sukupuoliin<sup>4</sup>. Naiset ovat havainneet ja kokeneet yleisimpiä syrjinnän muotoja useammin kuin miehet. Koetut syrjintätilanteet liittyvät yleisimmin tiedon saantiin sekä työtovereiden ja esi-

---

<sup>1</sup> Sutela, Hanna; Pärnänen, Anna; Keyriläinen, Marianne: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2018, Tilastokeskus, 2019. [https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluetelo/ytym\\_1977-2018\\_2019\\_21473\\_net.pdf](https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluetelo/ytym_1977-2018_2019_21473_net.pdf)

<sup>2</sup> Sutela, Hanna, ym. Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2018, Tilastokeskus, 2019 ja Työolobarometri 2020. TEM julkaisu 2021:36. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163200/TEM\\_2021\\_36.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163200/TEM_2021_36.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>3</sup> Syrjintähavainnot määräaikaisuuden vuoksi olivat Työolobarometrin kysytyistä syrjintäperusteista kaikkein yleisimpiä. Myös syrjintä terveydentilan perusteella tulee esiin. Työolobarometri, 2020. TEM julkaisu 2021:36.

<sup>4</sup> Sutela, Hanna; Pärnänen, Anna; Keyriläinen, Marianne: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2018, Tilastokeskus, 2019. Työelämän tutkimuskeskuksen ja Tampereen yliopiston tutkimuksen mukaan koetuissa syrjintätilanteissa korostuvat tyypillisimpinä syrjintäperusteina suosikkijärjestelmät, työsuhteen tyyppi, naissukupuoli ja ikä.

Pietiläinen, Marjut; Viitasalo, Niina; Lipiäinen, Liudmila; Ojala, Satu; Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri; Jokinen, Esa; Korvajärvi, Päivi; Nätti, Jouko (2018). Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura: Loppuraportti: Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015-2017. Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/102975>

miesten asenteisiin. Myös syrjintä arvostuksen saannissa, palkkauksessa ja työvuorojen jakamisessa tulevat esiin<sup>5</sup>. Moniperusteisen syrjinnän kokemukset ovat selvästi yleisempiä naisilla kuin miehillä<sup>6</sup>.

Oikeus- ja valvontaviranomaisten toimintatiedot kuvaavat vain osin syrjinnän yleisyyttä, koska vain osa syrjintäepäilyistä tulee viranomaisen tietoon. Tapausmäärät ovat melko pieniä, mutta ratkaisujen sisällöt ovat merkittäviä<sup>7</sup>. Tasa-arvovaltuutetulle vuonna 2020 tulleista kirjallisista yhteydenotoista 44 % koski syrjintää, ja näistä 50 % työelämää. Puheluista noin puolet liittyi syrjintään, ja näistä noin 90 % koski työelämää.<sup>8</sup> Eurooppalaisen työolotutkimuksen mukaan erityisesti alle 30-vuotiaat kokevat Suomessa työsyryntää keskimäärin enemmän kuin muissa maissa. Naiset kokevat sukupuolisyrjintää eurooppalaisia vertaisryhmiä enemmän.<sup>9</sup>

Työsyryntän seurausten tutkimus on Suomessa ollut melko vähäistä. Syrjinnällä on kuitenkin todettu olevan kielteisiä seurauksia työhyvinvoinnin ja työn tuottavuuden näkökulmasta. Syrjintä voi aiheuttaa vakavia muun muassa terveyteen, toimeentuloon, yksityiselämään ja työn tekemiseen sekä siitä suoriutumiseen liittyviä ongelmia syrjinnän kohteeksi joutuneelle.<sup>10</sup> Ikäsyryntän ja naisiin kohdistuvan syrjinnän on havaittu olevan yhteydessä esimerkiksi pitkiin sairaalomiin, ja sillä on todettu olevan seurauksia syrjintää kokeneen myöhemmälle työuralle<sup>11</sup>. Koettu työsyryntä heijastuu työuriin; erityisesti naisilla perheellisyyteen ja työsuhteen tyyppiin kohdistuvaa syrjintää kokevilla näyttäisi olevan epäedullisempi työura syrjintää kokemattomiin verrattuna<sup>12</sup>. Syrjintäkokemukset ovat pääasiassa jatkuvia<sup>13</sup>.

Työsyryntäilmiön ja kielteisiltä seurauksilta suojaavien tekijöiden tunnistettavuuden ja näkyvyyden lisääminen mahdollistaa käytännössä työsyryntään puuttumisen ja sen vähentämisen.

---

<sup>5</sup> Sutela, Hanna ym., Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2018.

<sup>6</sup> Pietiläinen, Marjut; Viitasalo, Niina; Lipiäinen, Liudmila; Ojala, Satu; Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri; Jokinen, Esa; Korvajärvi, Päivi; Nätti, Jouko (2018). Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura: Loppuraportti: Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015-2017. Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus.

<sup>7</sup> Syrjintä Suomessa 2017-2019. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:20. Tietoraportti. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162517/OM\\_2020\\_20.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162517/OM_2020_20.pdf)

<sup>8</sup> Tasa-arvovaltuutetun toimintakertomus 2020. Tasa-arvo julkaisuja 2021:1, s. 46. <https://tasa-arvo.fi/documents/25249985/49416869/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+%28PDF%29.pdf/4ac28677-be58-59ac-29f3-1e5e0dcac60d/Tasa-arvovaltuutetun+vuosikertomus+2020+%28PDF%29.pdf?t=1625570770583>

<sup>9</sup> Eurofound 2012. Health and well-being at work. European Working Conditions Survey, EWCS 1995-2015 ja Pietiläinen ym., 2018, Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura.

<sup>10</sup> Pietiläinen, Marjut; Viitasalo, Niina; Lipiäinen, Liudmila; Ojala, Satu; Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri; Jokinen, Esa; Korvajärvi, Päivi; Nätti, Jouko (2018). Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura: Loppuraportti. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015-2017. Tampere: Tampereen yliopisto. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/102975>

<sup>11</sup> Pietiläinen ym., 2018 ja Viitasalo, Niina & Nätti, Jouko. Perceived age discrimination at work and subsequent longterm sickness absence among Finnish employees, 2015. Journal of Occupational and Environmental Medicine, 57:7, 801-805.

<sup>12</sup> Pietiläinen ym., 2018: Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura.

<sup>13</sup> Työolotutkimukseen vastanneille tehtyyn web-kyselyyn vastanneista 85 prosenttia piti kokemaansa syrjintää jatkuvana tai toistuvana ja 16 prosenttia kertaluonteisena.

Tutkimus suosittaa muun muassa työelämän sääntelyä ja poliittista ohjausta, joiden avulla luotaisiin välineitä syrjiviin rakenteisiin ja käytäntöihin puuttumiseksi<sup>14</sup>. Kun on kyse perus- ja ihmisoikeuksista, pelkästään pehmeät ohjauskeinot eivät ole riittäviä.

## 2.2 Nykytilan arviointi

Palkka-avoimuus on viime vuosina noussut sekä kansainvälisesti että kansallisesti keskeiseksi keinoksi parantaa sukupuolten palkkatasa-arvoa. Tarpeeseen vauhdittaa sukupuolten palkkatasa-arvon etenemistä Suomessa ovat kiinnittäneet huomiota useat Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten valvontaelimet. Euroopan unionissa palkka-avoimuutta on pyritty edistämään muun muassa vuonna 2014 julkaistun Euroopan komission palkka-avoimuussuosituksen<sup>15</sup> toimenpitein, ja 4.3.2021 annettiin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (COM (2021) 93 final, palkka-avoimuusdirektiivi). EU-maissa sukupuolten keskimääräinen palkkaero on keskimäärin 14,1 % ja Suomessa 16,6% (Eurostat 2019). Suomessa kokoaikatyötä tekevien naisten ja miesten välinen keskimääräinen palkkaero on samapalkkaisuusohjelmien aikana vuosina 2006–2019 kaventunut noin 20 prosentista 16 prosenttiin (Tilastokeskus, ansiotasoindeksi 2019). Viimeisimmän samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 kokonaisarvioinnissa todetaan, että palkkaeron kuromisessa tarvitaan perinteisten keinojen rinnalla myös uusia keinoja, joiden tarve korostuu arvioitaessa Suomen kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia velvoitteita<sup>16</sup>.

Palkka-avoimuusdirektiiviehdotuksen seitsemännessä johdantokappaleessa viitataan komission vuonna 2020 tekemään arviointiin, jonka mukaan samapalkkaisuuden toteuttamista hankaloittavat palkkausjärjestelmien huono läpinäkyvyys, samanarvoisen työn käsitettä koskeva oikeusvarmuuden puute ja palkkasyrjinnän uhrien kohtaamat menettelylliset esteet. Työntekijöillä ei ole riittävästi tietoa, jotta he voisivat nostaa samapalkkaisuutta koskevan kanteen menestyksellisesti, eikä etenäkään tietoa samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkatasosta. Arvioinnin mukaan läpinäkyvyyden lisääminen voi auttaa paljastamaan organisaation palkkausjärjestelmään sisältyvää sukupuolten eriarvoista kohtelua ja syrjintää. Sen ansiosta työntekijät, työnantajat ja työmarkkinaosapuolet voisivat myös ryhtyä asianmukaisiin toimiin samapalkkaisuuden toteuttamiseksi.<sup>17</sup>

Tilastokeskus selvitti sosiaali- ja terveysministeriölle (8.9.2021) sukupuolten ansioiden eroa samoissa tai mahdollisimman samankaltaisissa tehtävissä. Laskentaan käytettiin vuoden 2019 palkkarakennetilastoa<sup>18</sup>. Tehtävien samanlaisuutta ja samankaltaisuutta määritettiin iän, amma-

---

<sup>14</sup> Pietiläinen ym., 2018: Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura.

<sup>15</sup> Komission suositus, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2014, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla (2014/124/EU).

<sup>16</sup> Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2016-2019. Leo Suoma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 56/2018. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161221/R\\_56\\_18\\_STM\\_Samapalkkaisuus\\_kokonaisarviointi-WEB.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161221/R_56_18_STM_Samapalkkaisuus_kokonaisarviointi-WEB.pdf)

<sup>17</sup> European Commission, 5.3.2020 SWD (2020) 50 final. Commission staff working document of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on ‘equal pay for equal work or work of equal value’.

<sup>18</sup> Tarkastelussa käytettiin ammatiluokituksen tarkinta ammattiluokitusta, joka Tilastokeskuksessa on käytettävissä yksittäiselle palkansaajalle. Kunta-alalla ja valtiosektorilla on omat luokituksensa ja yksityisellä sektorilla on useita erilaisia luokituksia toimialakohtaisesti. Tilastokeskus, Palkkarakennetilasto 2019.

tin, työsuhteen luonteen, koulutusasteen, ammatin, toimialan ja maakunnan sekä sektorin (yksityinen ja julkinen) mukaan. Tarkastelu koski kokoaikatyötä tekeviä palkansaajia. Selvityksen mukaan sukupuolten keskiansioiden ero koko työmarkkinoilla oli samassa ammatissa 5,8% (kokonaisansiot, ei sisällä lomarahoja eikä tulospalkkioita) ja 5,2% (säännöllisen työajan ansiot sisältäen vuorotyölisät). Sukupuolten ansioiden keskimääräinen ero samassa yrityksessä samassa ammatissa työskentelevillä oli kokonaisansioissa 4,4% ja säännöllisen työajan ansioissa 3,9% koko työmarkkinoilla. Tarkasteltaessa samassa toimipaikassa samassa ammatissa työskenteleviä, sukupuolten keskimääräinen kokonaisansioiden ero oli 4,1% ja säännöllisen työajan ansioiden ero 3,7%. Tarkasteltaessa samankaltaisia tehtäviä sukupuolten keskiansioiden erot verrattuna samassa ammatissa työskenteleviin olivat melko pieniä.

Sukupuolten ansioiden keskimääräinen ero samoissa ja samankaltaisissa tehtävissä oli yksityisellä sektorilla suurempi kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla sukupuolten kokonaisansioissa samassa ammatissa oli keskimäärin 7,4% ja säännöllisen työajan ansioissa 6,8%. Samassa yrityksessä samassa ammatissa työskentelevien sukupuolten keskiansioiden ero oli kokonaisansioissa hieman vajaa 6% ja säännöllisen työajan ansioissa 5,4%. Työskenneltäessä samassa toimipaikassa samassa ammatissa sukupuolten keskiansioiden ero kokonaisansioissa oli 5,6% ja säännöllisen työajan ansioissa noin 5%. Julkisella sektorilla puolestaan sukupuolten keskiansioiden ero samassa ammatissa oli kokonaisansioissa 2,0% ja säännöllisen työajan ansioissa 1,5%. Kun tarkastellaan samaa yritystä ja samaa ammattia, sukupuolten kokonaisansioiden keskimääräinen ero oli 1,5% ja säännöllisen työajan ansioissa 1,0%. Samalla toimipaikalla työskentelevillä vastaava kokonaisansioiden ero oli keskimäärin 1,3% ja säännöllisen työajan ansioiden ero vajaa 1%.

Palkka-avoimuutta lisäämällä pyritään edistämään palkkatasa-arvoa ja estämään sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää sekä parantamaan oikeussuojan tehokkuutta palkkasyrjintää epäiltäessä erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla. Julkisella sektorilla tiedot virkamiehelle, viran tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 mukaisesti julkisia.

Tasa-arvolaisissa palkka-avoimuuden lisäämistä koskevat muutostarpeet liittyvät erityisesti henkilöstön palkkatietämyksen parantamiseen sekä henkilöstön edustajien ja palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaannin parantamiseen palkoista yksityisen sektorin työpaikoilla. Palkka-avoimuuden lisäämistä koskevien muutosten toteuttamisessa on otettava huomioon tietosuoja- ja tiedonsaannin vaatimukset.

#### *Henkilöstön palkkatietämys ja tiedonsaanti tasa-arvosuunnitelmasta*

Tasa-arvolain 6 §:n mukaan 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, sekä toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan, 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. Tasa-arvosuunnitelma sisältää koko henkilöstöä

koskevan palkkakartoituksen naisten ja miesten tehtävien luokituksesta, palkoista ja palkkaeroista.

Palkkausjärjestelmien avoimuus on EU-oikeuden lähtökohta. Tasa-arvolain mukaista palkkakartoitusta laadittaessa käydään läpi työpaikalla käytössä olevat palkkausjärjestelmät ja se, ketkä ovat niiden piirissä. Palkkausjärjestelmien osalta selvitetään, kohtelevatko ne naisia ja miehiä tasa-arvoisesti ja saman vaatavuustason töitä yhdenvertaisella tavalla.

Palkkatietämys on Suomessa keskimäärin melko matalalla tasolla. Organisaatiokohtaisesti tunnetaan parhaiten yleensä tulospalkkauksen perusteet ja huonoimmin peruspalkkaukseen eli tehtäväkohtaiseen palkkaan liittyvät asiat. Erityisesti palkkauksen kannustavuuteen liittyvien asioiden tuntemuksessa on parantamisen varaa. Työntekijät eivät myöskään koe saavansa työnantajilta aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tietoa palkkausjärjestelmistä.<sup>19</sup>

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 -kyselytutkimuksessa Tilastokeskus selvitti työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten yleisyyttä, kattavuutta ja laatua yksityisellä ja julkisella sektorilla. Viitekehyksenä olivat tasa-arvolain tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevat säännökset. Tutkimuksen mukaan melkein kaikki organisaatiot tiedottivat tasa-arvosuunnitelmasta henkilöstölle. Johdonmukaisesti henkilöstöään informoivat valtiosektorin organisaatiot, jotka ovat keskittäneet tiedottamisen organisaation intraan ja sisäisiin uutisiin. Yksityisellä sektorilla tiedotuskäytänteissä oli enemmän hajontaa, ja käytännöt vaihtelivat henkilökohtaisesta sähköpostista intrassa julkaistuihin uutisiin, jossa ei välttämättä ollut linkkiä suunnitelmaan tai tietoa sen sijainnista. Tutkimuksen mukaan tiedottamisessa vaikuttaa kuitenkin olevan sektorista riippumatta parannettavaa, sillä sekä työnantajien että työntekijöiden edustajat arvioivat, että suuri osa henkilöstöstä ei tunne organisaation tasa-arvosuunnitelman sisältöä kovin hyvin (s. 90). Työnantajien edustajista hieman alle puolet arvioi työntekijöiden tietävän tasa-arvosuunnitelman olemassaolosta mutta eivät sen sisällöstä. Tietämys arvioitiin parhaaksi valtiosektorin ja heikoimmaksi kuntasektorin organisaatioissa (s. 67).<sup>20</sup>

Tilastokeskus tekee työolotutkimuksen viiden vuoden välein. Tutkimuksessa on vuodesta 2003 lähtien kysytty palkkojen avoimuudesta väittämällä ”Työpaikallamme palkat ja henkilökohtaiset lisät ovat yleisesti tiedossa”. Vuoden 2018 työolotutkimuksen mukaan 16 prosenttia oli täysin samaa mieltä siitä, että työpaikan palkat ja henkilökohtaiset lisät olivat yleisesti tiedossa. Sukupuolten välillä ei ollut asiassa eroa. Yleinen trendi palkka-avoimuudessa on ollut selvästi alaspäin vuodesta 2003 lähtien, sillä vuonna 2003 palkansaajista yli viidesosa (23 %) oli sitä mieltä, että palkat ja lisät olivat avoimesti tiedossa. Työnantajasektoreista kunta (21 %) erottui työnantajana, jossa palkat ja lisät olivat yleisimmin tiedossa verrattuna valtioon (16 %) tai yksityiseen (14 %) sektoriin. Kaikilla sektoreilla osuudet olivat vähentyneet, mutta erityisesti valtiolla ja kunnalla, yli 10 prosenttiyksikköä vuodesta 2003.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Moisio, Elina - Hakonen, Anu - Kohvakka, Roosa - Maaniemi, Johanna - Tenhiälä, Aino -Vartiainen, Matti: Palkkatietämys Suomessa, Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede ja Teknologia 16/2012. Helsinki 2012.

<sup>20</sup> Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33, s. 90, 67 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162520>

<sup>21</sup> Sutela Hanna ym: Digiajan työelämä: Työolotutkimuksen tuloksia 1977 - 2018, Tilastokeskus 2019, s. 285

[https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytym\\_1977-2018\\_2019\\_21473\\_net.pdf](https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytym_1977-2018_2019_21473_net.pdf)



Tasa-arvobarometri mittaa sukupuolten tasa-arvoon liittyviä asenteita, mielipiteitä ja kokemuksia sekä niiden kehittymistä Suomessa. Vuoden 2017 tasa-arvobarometrissa kysyttiin ensimmäistä kertaa työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta. Barometrin mukaan palkansaajien tietämys tasa-arvosuunnitelman olemassaolosta ja sisällöstä oli keskimäärin heikolla tasolla. Noin 40 prosenttia päätoimisista palkansaajista ei osannut sanoa, onko työpaikalla laadittu suunnitelma vai ei. Hieman yli neljännes ilmoitti, että työpaikalla on laadittu tasa-arvosuunnitelma ja noin kolmannes vastasi, ettei suunnitelmaa ole. Tasa-arvosuunnitelman sisällön ilmoitti tuntevansa noin 60 prosenttia naisista ja 40 prosenttia miehistä.<sup>22</sup>

Tasa-arvolain 6 a §:n 4 momentin mukaan tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Tehtyjen selvitysten perusteella vaikuttaisi perustellulta vahvistaa tasa-arvolaisissa henkilöstön tiedonsaantia työpaikan tasa-arvosuunnitelmista ja niiden sisällöistä. Lisäksi olisi tarpeen vahvistaa henkilöstön palkkatietämystä kaiken kokoisissa yrityksissä lisäämällä yleistä tietämystä palkkauksesta ja sen perusteista.

#### *Henkilöstön edustajien oikeudet palkkatietoihin*

Tasa-arvolaisissa palkkatasa-arvoa edistetään ja palkkasyrjintää estetään muun muassa palkkakartoituksella. Tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentin mukaan, 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. Tasa-arvosuunnitelma sisältää selvityksen työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana erittelyn naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä koko henkilöstöä koskevan palkkakartoituksen naisten ja miesten tehtävien luokitukselta, palkoista ja palkkaeroista.

Tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentin mukaan 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-arvolain 6 b §:n 1 momentin mukaan palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Palkkakartoituksessa työnantajat, luottamusmiehet ja henkilöstön edustajat tarkastelevat koko henkilöstön palkkoja vertaamalla työntekijäryhmien keskipalkkoja toisiinsa.

Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 -tutkimuksessa todettiin, että tasa-arvolain työpaikkojen tasa-arvosuunnittelulle ja palkkakartoituksille asetetuissa tavoitteissa on jonkin verran päästy eteenpäin. Suurimmat esiin tulleet ongelmat liittyivät erityisesti palkkakartoituksiin ja koskivat niiden yleisyyttä, sisältöä ja laatua. Puutteita ilmeni erityisesti henkilöstön kanssa tehtävässä yhteistyössä, palkkavertailuissa ja palkkatietojen käsittelyssä. Palkkavertailuissa käytettävien työntekijäryhmien koot olivat varsin suuria. Reilusti yli puolessa organisaatioista sukupuolten palkkaeroja ei ollut havaittu lainkaan, ja noin joka kymmenes organisaatioista ei osannut sanoa, oliko palkoissa havaittu eroja sukupuolten välillä. Tämä voi viitata palkkavertailujen haasteisiin. Harvinaista oli myös vertailla sukupuolten palkkoja yli työehtosopimusten. Tasa-arvosuunnitelman kehittämistarpeet koskivat suunnitelman määräaikoja

---

<sup>22</sup> Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018, s.79, 81 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160920>

ja konkreettisia toimenpiteitä. Tutkimuksen mukaan on tärkeää, että palkkakartoituksessa voitaisiin tarkastella palkkoja koko henkilöstön osalta sekä arvioida palkkaerojen syitä ja perusteita. Tätä mahdollistaisi se, että yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja voitaisiin käyttää palkkakartoitusten tekovaiheessa.<sup>23</sup>

Tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännön perusteella palkkakartoitusten puutteena on muun muassa se, että ne eivät useinkaan kata koko henkilöstöä, jos tarkasteltavia ryhmiä pidetään liian pieninä. Palkka-avoimuutta koskevan selvityksen yhteydessä tehdyissä työmarkkinajärjestöjen kuulemisissa ilmeni myös, että eri aloilla noudatetaan hyvin erilaisia käytäntöjä siinä, minkä kokoisista työntekijäryhmistä annetaan tietoja henkilöstön edustajille palkkakartoitusta laadittaessa tai muussa palkkausta koskevassa neuvottelussa.<sup>24</sup>

Tasa-arvovaltuutettu on Selvityksessään palkka-avoimuudesta todennut, että tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä tulisi kehittää palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja palkkaerojen taustalla olevien syiden paremmaksi analysoimiseksi. Selvitykseen sisältyvän kehittämissuositusten mukaan palkkakartoitusta laadittaessa työnantajan ja tasa-arvolain 6 a §:ssä mainittujen henkilöstön edustajien tulisi voida yhdessä tarkastella yksilötason palkkatietoja, tarvittaessa salassapitovelvoittein. Tällöin työnantajalla ja henkilöstön edustajilla olisi aito mahdollisuus todeta, onko organisaatiossa palkkaeroja sukupuolten välillä, analysoida niiden syitä ja päättää korjaavista toimenpiteistä. Yksilötason tietojen käsittely ei tarkoittaisi, että samat tiedot olisivat näkyvissä tasa-arvosuunnitelman osana julkaisutavassa palkkakartoituksessa.<sup>25</sup>

Tasa-arvovaltuutettu antoi vuonna 2018 ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle tasa-arvon tilasta. Sen tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia koskevat suositukset perustuvat tasa-arvovaltuutetun valvontatyössään tekemiin havaintoihin. Kertomuksessaan tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että henkilöstön edustajilla tulisi olla käytössään palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä sekä tarvittaessa myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot. Valtuutetun mukaan vertailtavien työntekijäryhmien valinnalla on oleellinen merkitys sen kannalta, miten hyvin palkkakartoituksen avulla voidaan saada vastauksia samapalkkaisuuden toteutumisesta. Ongelmallisia ovat liian suppeat vertailut sekä vaatavuudeltaan liian erilaista työtä tekevien työntekijöiden niputtaminen samaan vertailuryhmään.<sup>26</sup> Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kertomusta koskevassa mietinnössään pitänyt palkkakartoitusta yhtenä keskeisenä välineenä palkkasyrjinnän ehkäisemisessä ja esittänyt tasa-arvolain säännösten mahdollisten muutostarpeiden selvittämistä, jotta tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset vastaisivat paremmin tarkoitustaan.<sup>27</sup>

Edellä esitetyn nojalla vaikuttaisi perustellulta vahvistaa henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa ja siten edistää palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamista.

### *Tiedonsaanti toisen työntekijän palkasta palkkasyrjintää epäiltäessä*

---

<sup>23</sup> Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2020:33, s. 25, 78-80.

<sup>24</sup> Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, s. 58-59.

<sup>25</sup> Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, s. 59.

<sup>26</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 - K 22/2018 vp, s. 110.

<sup>27</sup> TyVM 16/2018 vp - K 22/2018 vp, s. 6.

Sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän arvioiminen ja oikeussuojan hakeminen palkkasyrjintäasiassa edellyttävät tietoa vertailuhenkilön tai -henkilöiden palkasta. Palkkasyrjintää epäilevä yksityisen sektorin työntekijä ei saa työnantajalta toisten työntekijöiden palkkatietoja ilman näiden suostumusta, vaan näitä tietoja on pyydettävä työntekijän edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta. Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetään: ”Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi”. Tasa-arvolain 10 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi luottamusmiehen itsenäisestä oikeudesta saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä palkkasyrjintää epäiltäessä. Julkisella sektorilla palkat ovat nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaisesti julkisia.

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti lisättiin lakiin vuonna 2005 (HE 195/2004). Tasa-arvovaltuutettu epäili säännöksen toimivuutta ja katsoi sen korostavan viranomaismenettelyä työpaikalla esiin tulevien riitujen selvittelyssä. Valtuutettu piti tärkeänä työntekijän ja luottamusmiehen oikeutta saada palkkatiedot työpaikalla suoraan työnantajalta. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi, että säännös voi olla byrokraattinen ja sen edellyttämä menettely nostaa kynnystä palkkasyrjintäkysymysten esiin ottamiseen. Valiokunta totesi myös, että mahdollisimman suuri avoimuus ja kaikkien palkkaan vaikuttavien tekijöiden läpinäkyvyys palvelevat parhaiten luottamukseen ja oikeudenmukaisuuteen perustuvan työilmapiirin luomista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.<sup>28</sup>

Tasa-arvovaltuutettu on valvontakäytäntönsä perusteella todennut, että syrjintätilanteet vaikuttavat jäävän palkkojen huonon läpinäkyvyyden vuoksi usein havaitsematta, ja toisaalta palkkausjärjestelmien huono läpinäkyvyys ja vertailtavuus vaikeuttavat syrjintään puuttumista. Tasa-arvolain palkkasyrjintäkiellon täytäntöönpano edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun mukaan tehokkaita oikeussuojakeinoja ja tehokas oikeussuoja palkkasyrjinnän yhteydessä pääsyä tunnistettavissa olevan henkilön palkkatietoihin.

Kertomuksessaan eduskunnalle tasa-arvovaltuutettu suositteli, että työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulee olla oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot.<sup>29</sup> Sama johtopäätös esitetään yhtenä kehittämissuositukseksi Selvityksessä palkka-avoimuudesta. Nykyistä tiedonsaantimenettelyä pidetään ongelmallisena yksilön oikeussuojan kannalta, ja sen arvioidaan nostavan kynnystä palkkasyrjintäepäilyjen selvittämiseen, koska viranomaisen kytkeytyy prosessiin mukaan jo sen alkuvaiheessa.<sup>30</sup>

Ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus edellyttävät, että oikeudet ja niiden haltijat nauttivat tehokasta oikeussuojaa ja että syrjinnän uhrilla on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino.

Edellä esitetyn nojalla vaikuttaisi perustellulta vahvistaa oikeussuojan tehokkuutta sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää epäiltäessä säätämällä palkkasyrjintäepäilyjen selvittämiseksi tarvittavien palkkatietojen saannista suoraan työnantajalta.

---

<sup>28</sup> TyVM 3/2005 vp - HE 195/2004 vp, s. 9, 11.

<sup>29</sup> Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K 22/2018 vp, s. 45-47.

<sup>30</sup> Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, s. 60-61.

## 2.3 Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin oikeus ja kansallinen lainsäädäntö

Seuraavassa palkka-avoimuuden edistämistä käsitellään erikseen samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista (palkkatasa-arvon edistäminen ja sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estäminen) sekä tietosuojaa koskevan sääntelyn kannalta.

### 2.3.1 Samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen ja palkka-avoimuus

#### Yhdistyneet Kansakunnat (YK)

YK:n kansainvälisen työjärjestön (ILO:n) sopimus n:o 100 koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (SopS 9/1963, ILO:n samapalkkasopimus). Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee voimassaolevan palkkojenmääräämismenetelmän mukaisella tavalla edistää ja, siinä määrin kuin tämä menetelmä sallii, turvata samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavan saman palkan periaatteen soveltaminen kaikkiin työntekijöihin. ILO suosittelee palkka-avoimuutta tärkeänä sukupuolten palkkaeron kaventamisen välineenä.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 3 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan miehille ja naisille yhtäläisen oikeuden kaikkien yleissopimuksessa mainittujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien nauttimiseen. Sopimuksen 7 artiklassa ”sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, joiden erityisesti tulee taata: a) palkkaus, joka suo kaikille työntekijöille vähintään: i) kohtuullisen palkan ja saman palkkauksen samanarvoisesta työstä ilman minkäänlaista rajoitusta; erikoisesti naisille taataan sellaiset työolot, jotka eivät ole huonompia kuin ne, joita miehet nauttivat ja joihin kuuluu sama palkka samasta työstä”.

TSS-sopimusta valvova komitea on 5.3.2021 Suomen seitsemättä määräaikaisraporttia koskevassa suosituksessaan kiinnittänyt huomiota sukupuolten palkkaeron hitaaseen kaventumiseen ja esittänyt yhtenä keinona palkka-avoimuutta koskevaa sääntelyä (E/C.12/FIN/CO/7, 5.3.2021). Sukupuolten palkkaeroa koskevassa kohdassa 20 komitea on huolestunut siitä, että sukupuolten palkkaero sopimusvaltiossa kaventuu hitaasti. Lisäksi komitea panee merkille, että vaikka samapalkkaisuusohjelma on saatu valmiiksi, ohjelman täysimittainen toteuttaminen ilman velvoittavia toimenpiteitä ei merkittävästi nopeuta sukupuolten palkkaeron kaventumista (3 ja 7 artikla). Kohdassa 21 komitea suosittelee, että sopimusvaltio asettaa määräaikaiset tavoitteet sukupuolten palkkaeron poistamiselle. Komitea suosittelee myös muun muassa, että sopimusvaltio säätää lainsäädäntöä palkkauksen avoimuudesta helpottaakseen epätasa-arvoisen palkkauksen kyseenalaistamista. Kohdassa 22 komitea kehottaa sopimusvaltiota perehtymään oikeutta oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin koskevan yleiskommentin nro 23 (2016) 11–17 kappaleisiin. TSS-komitea ilmaisi myös Suomen kuudetta määräaikaisraporttia koskevissa huomioissaan vuonna 2014 (E/C.12/FIN/CO/6) huolensa samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanon haasteiden ja erityisesti kattavan strategian puuttumisen vuoksi sekä suositteli Suomea kaksinkertaistamaan periaatteen täytäntöönpanoa koskevat toimet.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. 3 artiklassa sitoudutaan takaamaan jokaiselle miehelle ja naiselle yhtäläinen oikeus päästä osalliseksi kaikista yleissopimuksessa mainituista kansalais- ja poliittisista oikeuksista.

26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman min-käänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan, ja tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu muun muassa sukupuoleen perustuvaa syrjintää vastaan. Ihmisoikeuskomitea totesi vuonna 2013 Suomen kuudetta määräaikaisraporttia (CCPR/C/FIN/6) tarkastellessaan olevansa edelleen huolissaan sitkeästä sukupuolisidonnaisesta palkkakuilusta.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 - 68/1986, CEDAW) 11 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä varmistaakseen miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat erityisesti muun muassa d) alakohdassa tarkoitettu oikeus samaan palkkaan, siihen liittyvine etuuksineen, ja samaan kohteluun samanarvoisessa työssä ja samaan kohteluun työn laatua arvioitaessa. Cedaw-komitean samapalkkaisuutta koskeva yleissuositus no 13 (1989) kehottaa sopimusvaltioita ratifioimaan ILO:n samapalkkasopimuksen ja tehostamaan samapalkkaperiaatteen täytäntöönpanoa. Cedaw-komitea myös viittasi seitsemättä määräaikaisraporttia koskevissa johtopäätöksissään (CEDAW/C/FIN/CO/7, 28.2.2014, kohta 27) ILO:n samapalkkasopimuksen velvoitteisiin ja suositteli välittömiä toimia palkkaeron kaventamiseksi 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä.

#### Euroopan neuvosto (EN)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85 - 86/1998) 13 artikla koskee oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sen mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 4 artikla koskee oikeutta kohtuulliseen palkkaan. Sen 3 kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat tunnustamaan, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä. Sopimuksen 20 artikla koskee oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun työhön ja ammattiin liittyvissä kysymyksissä ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan kyseisen oikeuden ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen oikeuden soveltamisen ja edistääkseen sitä muun muassa työehdoissa ja työoloissa, palkkaus mukaan lukien. Kansalaisjärjestöt ja työntekijäjärjestöt voivat kannella sopimusvaltion toiminnasta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi 29.6.2020 Suomelle langettavan päätöksen järjestökanteluasiassa, jossa University Women of Europe kanteli komitealle Suomen ja 14 muun sopimusvaltion toiminnasta viitaten siihen, että samapalkkaisuusperiaate ei toteudu Suomessa (Complaint No 129/2016). Päätöksessään komitea katsoi muun muassa, että sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet eivät ole olleet Suomessa riittävän tehokkaita, kun mittarina käytetään koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroa. Komitea totesi, että Suomen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka varmistavat sukupuolten palkkaeron kaventumisen kohtuullisessa ajassa. Vastauksessaan komitealle Suomi viittasi hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan "sukupuolten palkkaeroa kavennetaan vuosina 2020–2023 määrätietoisesti laajalla hallitusohjelman mukaisella toimenpidekokonaisuudella".<sup>31</sup> Palkka-avoimuuden lisääminen lainsäädännössä on yksi osa tätä toimenpidekokonaisuutta. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi

---

<sup>31</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeva päätös kanteluasiassa no 129/2016, <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-129-2016-dmerits-en>

17.3.2021 Suomea koskevan suosituksen (CM/RecChS(2021)6), jossa se suosittelee, että Suomi arvioi uudelleen nykyiset toimenpiteet, joilla pyritään kaventamaan sukupuolten välistä palkkaeroa ja poistamaan se, sekä vahvistaa näitä toimenpiteitä ja harkitsee uusia toimenpiteitä, joiden avulla asiassa voidaan edistyä merkittävästi kohtuullisessa ajassa. Suomen tulee raportoida suosituksen täytäntöönpanosta seuraavassa järjestökanteluista annettujen ratkaisujen jatkotoimia koskevassa määräaikaisraportissaan vuonna 2022.<sup>32</sup>

#### Euroopan unionin oikeus (EU)

Euroopan unionin perussopimukset sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa, uudelleenlaadittu toisinto (työelämän tasa-arvodirektiivi) velvoittavat samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamiseen. Komission ehdotus palkka-avoimuusdirektiiviksi julkaistiin 4.3.2021, ja sen käsittely alkoi EU:n neuvostossa 22.3.2021. Ehdotus on minimidirektiivi, joka sisältää useita palkan ja palkkauksen läpinäkyvyyttä vahvistavia säännöksiä. Tavoitteena on puuttua samapalkkaisuutta koskevan perusoikeuden riittämättömään täytäntöönpanoon.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan ”palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että: a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan; b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä”.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01, perusoikeuskirja) 21 artikla sisältää sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon. Sopimuksen 23 artikla velvoittaa varmistamaan miesten ja naisten välisen tasa-arvon kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Artiklassa todetaan myös, ettei tasa-arvon periaate estä pitämästä voimassa tai toteuttamasta toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja aliedustettuna olevalle sukupuolelle. Sopimuksen 27 artiklan mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin. Sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimissa.

Työelämän tasa-arvodirektiivin 4 artiklan mukaan välitön tai välillinen sukupuoleen perustuva syrjintä samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavissa tekijöissä ja ehdoissa on poistettava. 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. Saman direktiivin oikeuksien puolustamista koskeva 17 artikla velvoittaa varmistamaan, että direktiivin mukaisten

---

<sup>32</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a1d260](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1d260)

velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitettavat oikeudelliset menettelyt ovat kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleen kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Komission palkka-avoimuussuositus sisältää useita toimenpiteitä palkkauksen läpinäkyvyyden edistämiseksi. Suomi on suositukseen antamassaan vastauksessa komissiolle todennut kehittävänsä järjestelmänsä läpinäkyvämmäksi. EU:n toimintasuunnitelmassa sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi vuosille 2017–2019 (COM(2017) 678 final) yhtenä palkkasyrjinnän syynä mainitaan avoimuuden puute.

Yhteisöjen tuomioistuimen (nykyinen unionin tuomioistuin) periaatteellisesti merkittävässä niin sanotussa landmark-tuomiossa 14/83 (von Colson, Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen) luotiin oikeusturvan tehokkuutta koskeva tulkintaperiaate. Periaatteen mukaan silloin, kun EU-oikeus antaa jonkin oikeuden, jäsenvaltiolla on velvollisuus luoda keinot oikeuden toteuttamiseksi.<sup>33</sup> Tuomion mukaan jäsenvaltiolla on velvoite saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jäsenvaltioiden direktiivistä johtuva velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä niiden perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuva velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin eli myös tuomioistuimiin niiden toimivallan rajoissa. Tästä aiheutuu, että soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä ja erityisesti sellaisen kansallisen lain säännöksiä, joka on nimenomaan annettu direktiivin 76/207/ETY täytäntöön panemiseksi, kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista lainsäädäntöä direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti.

Tuomion kohdassa 18 todetaan: ”Direktiivin 6 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kansallisissa oikeusjärjestyksissään tarvittavat toimenpiteet, jotta jokainen, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, voi toteuttaa oikeutensa tuomioistuinteitse. Tästä säännöksestä seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat riittävän tehokkaita direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, ja huolehdittava siitä, että asianomaiset henkilöt voivat tosiasiallisesti vedota näihin toimenpiteisiin kansallisissa tuomioistuimissa.” Kohdan 22 mukaan todellisuudessa yhtäläisiä mahdollisuuksia ei voida saavuttaa ilman asianmukaista seuraamusjärjestelmää. Tämä ei johdu ainoastaan direktiivin tarkoituksesta, vaan erityisesti sen 6 artiklasta, jossa tunnustetaan sellaisten oikeuksien olemassaolo, joihin voidaan vedota tuomioistuimissa, kun siinä annetaan syrjinnän kohteeksi joutuneille työnhakijoille mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kohdan 23 mukaan täydellinen täytäntöönpano edellyttää seuraamuksen olevan sellainen, että se varmistaa todellisen ja tehokkaan oikeusturvan. Lisäksi seuraamuksella on oltava todellinen työnantajan moitittavaa käyttäytymistä ehkäisevä vaikutus.

#### Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 § koskee yhdenvertaisuutta. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella. Pykälän 4 momentti velvoittaa edistämään sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti

---

<sup>33</sup> Asiassa 14/83 Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann tuomioistuin tulkitsi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annettua neuvoston direktiiviä 76/207/ETY (nykyään työelämän tasa-arvodirektiivi 2006/54/EY).

palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 § koskee perusoikeuksien turvaamista. Säännös velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän, perusoikeusturvan rinnalla.

Tasa-arvolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Tasa-arvolain 6 § velvoittaa jokaisen työnantajan edistämään sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Velvollisuus koskee muun muassa tasa-arvon edistämistä työehdoissa, erityisesti palkkauksessa. Työnantajan on myös toimittava siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Tasa-arvolain 6 a §:n mukaan, 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. Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa, ja 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) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi; 3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista. Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

Tasa-arvolain 6 b §:ssä säädetään palkkakartoituksesta: ”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, työnantajan on selvittävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. Jos palkkaeroille ei ole hyväksyttävää syytä, työnantajan on ryhdyttävä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin.”

Tasa-arvolain 7 §:ssä kielletään välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella. Tätä syrjinnän yleiskieltoa täydentävät tasa-arvolain 8 §:ssä säädetty syrjintää työelämässä koskevat



erityiskiellot. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä tasa-arvolaisissa kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja palkka- tai muista palvelussuhteen ehdoista päättäessään menettelee siten, että henkilö joutuu raskauden, synnytyksen tai muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella epäedulliseen asemaan. Saman momentin 3 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja 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. Menettely on kiellettyä syrjintää myös, kun se perustuu sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun. Menettely ei kuitenkaan ole syrjintää, jos kyse on 7 §:n 4 momentissa tarkoitettusta tilanteesta ja säännöksen mukaisesta hyväksyttävästä syystä.

Palkkasyrjäntäepäilyyn liittyvästä palkkatietojen saannista säädetään tasa-arvolain 10 §:n 3 ja 4 momentissa sekä 17 §:n 3 momentissa. Tasa-arvolain 10 §:n 3 momentin mukaan työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltä noudatettu.

Tasa-arvolain 10 §:n 4 momentissa säädetään: ”Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työ sopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.”

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetään: ”Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.”

Tasa-arvolain 19 §:n 1 momentin mukaan se, joka epäilee joutuneensa tässä laissa tarkoitettun syrjinnän kohteeksi, voi pyytää tasa-arvovaltuutetulta ohjeita ja neuvoja asiassa. Saman pykälän 2 momentin mukaan, havaitessaan, että tässä laissa säädettyjä velvoitteita ei noudateta tai että lain säännöksiä muutoin rikotaan, tasa-arvovaltuutetun on ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita.

Tasa-arvolain 17 §:n 2 momentin mukaan tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamassaan kohtuullisessa määräajassa saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

Tasa-arvolain 14 a §:n 1 momentin mukaan rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä. Tasa-arvolain 14 a §:n 2 momentin mukaan rangaistus 10 §:n 4 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoslain 47 luvussa (21.4.1995/578) säädetään työrikoksista. Kyseisen luvun 3 §:n (2009/885) mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella, on tuomittava *työsyrynnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Saman luvun 3 a §:n (2004/302) mukaan ”Jos työsyrynnässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tuomittava *kiskonnantapaisesta työsyrynnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”.

Rikoslain 38 luvussa (21.4.1995/578) säädetään tieto- ja viestintärikoksista. Kyseisen luvun 1 §:n mukaan joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti 1) paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimissaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka 2) käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava 40 luvun 5 §:n mukaan, *salassapitorikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Saman luvun 2 §:n 1 momentin mukaan jos salassapitorikos, huomioon ottaen teon merkitys yksityisyyden tai luottamuksellisuuden suojan kannalta taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentehtäjä on tuomittava *salassapitorikkomuksesta* sakkoon. Saman luvun 2 §:n 2 momentin mukaan salassapitorikkomuksesta tuomitaan myös se, joka on syyllistynyt sellaiseen 1 §:ssä tarkoitettuun salassapitovelvollisuuden rikkomiseen, joka on erikseen säädetty salassapitorikkomuksena rangaistavaksi.

Rikoslain 40 luvun (12.7.2002/604) 5 §:n 1 momentin mukaan jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Saman luvun 5 §:n 2 momentin mukaan, jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

### 2.3.2 Tietosuojaja ja palkka-avoimuus

#### Euroopan neuvosto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan katsotaan liittyvän myös henkilötietojen suojaan. Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (36/1992) koskee identifioitavissa olevan henkilön tietojen käsittelyä. Sopimus vaatii arkaluonteisten tietojen käsittelyyn tarkempia takeita kuin henkilötietojen käsittelyyn muuten. Tällaisia ovat muun muassa terveyttä koskevat tiedot. Arkaluonteisten tietojen luettelossa ei mainita palkkatietoja.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen suojaa on voinut rajoittaa sellaisella lainsäädännöllä, jolla on legitimi tavoite, joka kunnioittaa perusoikeuksien ydinsisältöä ja joka on välttämätön sekä oikeasuhtainen legitimiin tavoitteen kannalta. Tuomioistuin on katsonut, että myös ammatilliseen ja julkiseen elämään liittyvä tieto saattaa olla yksityisyyden piirissä mutta kaikki henkilötiedot eivät nauti yksityisyyden suojaa. Jos yksityisyyden suojaa rajoitetaan lailla, lain tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltu ja sen vaikutusten on oltava ennustettavia.<sup>34</sup>

## Euroopan unionin oikeus

Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuiksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (tietosuoja-asetus) vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (1 artiklan 1 kohta). Tietosuoja-asetuksen 2 artiklassa säädetään aineellisesti soveltamisalasta. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Palkkatieto on henkilötieto. Palkkatieto ei kuitenkaan sisälly 9 artiklassa säädettyyn erityisten henkilötietojen luetteloon (esimerkiksi ammattiliiton jäsenyys, terveyttä koskevat tiedot), joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä.

Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos vähintään yksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädettyistä edellytyksistä täyttyy. Yksi näistä edellytyksistä on, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artikla 1 kohta c alakohda). Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn ollessa tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi on käsittelyn perustasta säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekiste-

---

<sup>34</sup> Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018. Nousiainen, Kevät, s. 30-31.

röityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa muun muassa lakisääteisesti yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi, erityisesti palvelukseen ottamista tai työsuhteen päättämistä varten, mukaan lukien muun muassa lakisääteisten tai työehtosopimukseen perustuvien velvollisuuksien suorittaminen sekä yhdenvertaisuus ja monimuotoisuus työpaikalla. Asetuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaan sääntöihin on sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä muun muassa rekisteröidyn perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään muun muassa tietojen käsittelyn läpinäkyvyyteen.

Tietosuoja-asetuksen neljännessä johdantokappaleessa käsitellään henkilötietojen suojan suhdetta muihin perusoikeuksiin: ”Henkilötietojen käsittely olisi suunniteltava niin, että se palvelee ihmistä. Oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen; sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Tässä asetuksessa kunnioitetaan kaikkia perusoikeuksia ja otetaan huomioon perusoikeuskirjassa tunnustetut vapaudet ja periaatteet sellaisina kuin ne ovat vahvistettuina perussopimuksissa, erityisesti jokaisen oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan, oikeus henkilötietojen suojaan, ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus, sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, elinkeinovapaus, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus kulttuuriseen, uskonnolliseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen.”

#### Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Edelleen todetaan, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja lomittuvat käytännössä toisiinsa. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tietosuojan sisältyminen osittain yksityiselämän suojan piiriin, ja esimerkiksi arkaluonteiset tiedot kuuluvat yksityiselämän suojan piiriin (PeVL 14/2018 vp.). Palkka-asioiden ei ole julkishallinnossa katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan ydinalueeseen (PeVL 43/1998 vp.).

Nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaan tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia. Nimikirjalakia sovelletaan koko julkisella sektorilla riippumatta palvelussuhteen laadusta (virka- tai työsuhde). Nimikirjalain 1 §:n 3 momentin mukaan mitä 7 §:n 1 momentissa säädetään virkamiehen, viran- tai toimenhaltijan ja työntekijän palkkausta koskevien tietojen julkisuudesta, sovelletaan myös hyvinvointialueiden ja -yhtymien viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkausta koskevien tietojen julkisuuteen.

Julkisuuslain (621/1999) 23 §:n 1 momentin mukaan ”Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimissaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa

tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt”. Saman pykälän 2 momentin mukaan ”Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. (23.6.2005/495)”. Edelleen 3 momentin mukaan ”Edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.”

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa.

Tietosuojalaki (1050/2018) täydentää EU:n tietosuoja-asetusta, joka sisältää tietosuojaa koskevan substanssisääntelyn. Tietosuojalaki on pääosin menettelylaki ja sisältää säännöksiä muun muassa valvontaviranomaisesta. Tietosuojalain 30 § koskee henkilötietojen käsittelyä työsuhteen yhteydessä, ja sen mukaan työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004, työelämän tietosuojalaki).

Työelämän tietosuojalaki sallii pitkälle menevän puuttumisen työntekijän yksityisyyden suojaan. Laki kuitenkin rajaa työnantajan oikeutta käsitellä työntekijän henkilötietoja työsuhteen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen ja työnantajan työntekijälle tarjoamiin etuuksiin. Tästä ei voi poiketa edes työntekijän suostumuksella. Lain mukaan henkilötiedot on koottava ensisijaisesti työntekijältä itseltään, ja muussa tapauksessa tietojen keräämiseen on oltava työntekijän suostumus.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen pääasiallisena yhteiskunnallisena tavoitteena on palkka-avoimuutta tasa-arvolaisissa lisäämällä estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista.

Hallitusohjelmaan perustuvien palkka-avoimuutta lisäävien muutosehdotusten tavoitteena on parantaa henkilöstön palkkatietämystä ja tiedonsaantia työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta, vahvistaa henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkoista sekä tehostaa palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden oikeussuojaa.

Tavoitteena on lisäksi, että tehokkaampi palkkasyrjintään puuttuminen sekä perusteettomien palkkaerojen kattava tarkastelu ja korjaavat toimenpiteet palkkakartoituksessa vaikuttaisivat muiden keinojen rinnalla myös sukupuolten palkkaeron kaventumiseen koko työmarkkinoilla.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallitusohjelman palkka-avoimuutta koskeva kirjaus edellyttää henkilöstön, henkilöstön edustajien ja yksittäisten työntekijöiden oikeuksien lisäämistä laissa. Tasa-arvolaki rakentuu tasa-arvon edistämistä, syrjinnän kieltävistä sekä oikeussuojaa ja valvontaa koskevista säännöksistä. Ehdotuksessa työpaikan henkilöstön ja henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia lisättäisiin tasa-arvon edistämissäännöksissä (6 §, 6 a § ja 6 b §), jotka koskevat työnantajan velvollisuutta edistää tasa-arvoa sekä tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta. Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantia palloista vahvistettaisiin tasa-arvolain 10 §:ssä, ja 17 §:n 3 momentti kumottaisiin.

#### 4.1.1 Henkilöstön palkkatietämys ja tiedonsaanti tasa-arvosuunnitelmasta (6 § 3 ja 6 a § 4)

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet, palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Lisäksi ehdotetaan, että tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.

Ehdotukset parantaisivat työntekijöiden mahdollisuuksia arvioida työpaikan tasa-arvotilannetta ja omaa palkkaustaan suhteessa muihin työntekijöihin, tunnistaa perusteettomia palkkaeroja ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi työpaikalla.

#### 4.1.2 Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeudet palkkakartoituksessa (6 b § 4)

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot. Henkilöstön edustajilla olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa nimikirjalain 7 §:n 1 momentin soveltamista.

Ehdotus vahvistaisi henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa ja parantaisi siten työnantajien ja henkilöstön edustajien mahdollisuuksia yhdessä arvioida, onko työpaikalla sukupuoleen perustuvia palkkaeroja, analysoida palkkaerojen syitä ja päättää korjaavista toimenpiteistä. Ehdotuksella vahvistettaisiin palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamista.

#### 4.1.3 Tiedonsaanti toisen työntekijän palkasta palkkasyrjintää epäiltäessä (10 § 5)

Ehdotuksen mukaan palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä luottamusmiehellä, luottamusvaltuutetulla, työsuojeluvalluutetulla tai muulla henkilöstön nimeämällä edustajalla olisi palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseksi oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Työnantajan olisi ilmoitettava tietojen luovuttamisesta niille työntekijöille, joiden tietoja olisi luovutettu. Henkilöstön edustajilla olisi oikeus luovuttaa saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty. Työnantajan ilmoitusvelvollisuus ei koskisi nimikirjalain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja palkkatietoja. Jos työpaikalla ei olisi henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada ehdotetussa momentissa tarkoitettut tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä. Ehdotuksella korvattaisiin nykyinen tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti, joka kumottaisiin.

Ehdotus parantaisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän mahdollisuuksia saada oikeussuojaa erityisesti yksityisen sektorin työpaikoilla. Myös mahdollisuudet palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseen työpaikkatasolla paranisivat.

#### 4.1.4 Tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara

##### Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste

Lakiehdotuksen 6 b §:n 4 momentissa ehdotetaan, että työnantajan olisi palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot.

Lakiehdotuksen 10 §:n 5 momentissa ehdotetaan, että palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä luottamusmiehellä, luottamusvaltuutetulla, työsuojeluvaltuutetulla tai muulla henkilöstön nimeämällä edustajalla olisi palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseksi oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Henkilöstön edustajilla olisi oikeus luovuttaa saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty.

Esitykseen liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täsmentävän ja täydentävän kansallisen tietosuojalain soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Molemmat ehdotettavat säännökset olisivat henkilötietojen suojaa koskevia erityissäännöksiä suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen. Henkilötietojen käsittelylle on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Työnantajaa velvoittaa muun muassa tasa-arvolain 8 §:ssä säädetty syrjintäkielto työelämässä, minkä vuoksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena molemmille ehdotetuille säännöksille on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on sallittua, jos se käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi.

##### Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan c alakohtaan perustuvassa käsittelyssä jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä soveltamisen mukauttamiseksi määrittämällä täsmällisempiä erityisiä vaatimuksia tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskien.

Käsittelyn perusteesta on tällöin säädettävä unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Käsittelyn oikeusperuste voi 6 artiklan 3 kohdan mukaan sisältää erityisiä säännöksiä koskien muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käyttötarkoitussidonnaisuutta, säilytysaikoja sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettut toimenpiteet.

Käsittely ei voi kuitenkaan suoraan perustua yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, vaan artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Sääntelyssä ehdotetaan, että työntekijän palkkatietoja voitaisiin luovuttaa tietyin edellytyksin henkilöstön edustajalle. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on palkkatasa-arvon edistäminen ja sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estäminen vahvistamalla palkkavertailun kattavuutta ja mahdollisuuksia sukupuolten palkkaerojen syiden selvittämiseen sekä parantamalla palkkasyrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantia palkoista.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa mm. lakisääteisesti yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi, erityisesti palvelukseen ottamista tai työsuhteen täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien mm. lakisääteisten velvollisuuksien suorittaminen sekä yhdenvertaisuus työpaikalla. Ehdotetuilla tasa-arvolain muutoksilla parannettaisiin yksilön oikeussuojaa palkkasyrjintätilanteissa ja tehostettaisiin palkkasyrjintäkiellon täytäntöönpanoa sekä vaikutettaisiin yhdenvertaisuuden toteutumiseen työpaikoilla.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 1 kohtaa turvaaviksi suojatoimiksi on sisällytetty salassapitovelvollisuus, jolla velvoitetaan henkilöstön edustajaa olemaan ilmaisematta saamaansa tietoa ulkopuolisille. Salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevasta rangaistuksesta säädettäisiin tasa-arvolain 14 a §:n 2 momentissa.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on myös 88 artiklan salliman liikkumavaran puitteissa säädetty työntekijän henkilötietojen käsittelyä koskevista suojatoimista. Työelämän tietosuojalain 2 luvun 3 §:n mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa työntekijän suostumuksella.

Tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaan sääntöihin on sisällytettävä asianmukaisia ja erityisiä toimenpiteitä rekisteröidyn ihmisarvon, oikeutettujen etujen ja perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyteen. Käsittelyn läpinäkyvyys on ehdotuksessa huomioitu säätämällä työnantajalle velvoite ilmoittaa työntekijälle, jonka tietoja on luovutettu henkilöstön edustajalle.

Yleisen edun mukainen tavoite ja oikeasuhteisuus

Silloin, kun käsittely perustuu edellä kuvattuun yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, tulee jäsenvaltion lainsäädännön lisäksi täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden, kuten 6 artiklan 3 kohdassa säädetään. Palkkatasa-arvon edistämisen ja palkkasyrjinnän estämisen voidaan katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää oikeasuhteisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon sillä saavutettavat ja esityksessä tarkemmin kuvatut tavoitteet. Lisäksi tiedonsaantioikeus rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka arvioidaan välttämättömiksi päämäärään nähden.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotukset koskevat joiltain osin vähintään 30 henkeä työllistäviä työnantajia ja joiltain osin kaikkia työnantajia sekä näillä työpaikolla työskenteleviä työntekijöitä. Siten säädösmuutosten



suorat ja epäsuorat vaikutukset koskevat ainakin joltain osin laajasti Suomen työmarkkinoita. Vuoden 2019 yritysrekisterin<sup>35</sup> mukaan Manner-Suomessa oli vuonna 2019 yhteensä 7 499 vähintään 30 työntekijää työllistävää organisaatiota. Valtion tai kunnan omistamia organisaatioita oli 2 059, joista 855 organisaatioissa työskenteli vähintään 30 henkilöä ja 1 2004:ssä alle 30 työntekijää. Yksityisiä vähintään 30 työntekijää työllistäviä organisaatioita oli 6 644. Vuoden 2019 rekisteritietojen mukaan vähintään 30 henkilöä työllistävissä valtio- ja kuntaomisteisissa organisaatioissa työskenteli 624 416 henkilöä ja yksityisissä organisaatioissa 896 000 henkilöä. Tasa-arvosuunnitteluvoitteen piiriin kuuluvissa organisaatioissa työskenteli yhteensä noin 1 521 189 henkilöä. Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen 2019 mukaan Suomessa oli noin 2 220 000 palkansaajaa. Karkeasti arvioiden tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelun piiriin kuului siis noin 69 % työvoimasta.

*Tasa-arvosuunnitteluvoitteen piirissä olevat työntekijät ja tasa-arvosuunnitteluvoitteen ulkopuolella olevat työntekijät, lukumäärät 2019<sup>36</sup>*

Organisaation koko	Julkinen sektori	Yksityinen sektori	YHTEENSÄ
30–49 työntekijää	4 940	106 053	<b>110 993</b>
50–249	40 804	300 425	<b>341 229</b>
250 tai enemmän	578 672	490 295	<b>1 068 967</b>
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>624 416</b>	<b>896 773</b>	<b>1 521 189</b>
<i>Alle 30 työntekijää</i>	<i>6 306</i>	<i>483 571</i>	<i>489 877</i>
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>630 722</b>	<b>1 380 344</b>	<b>2 011 066</b>

Ehdotuksen pääasialliset vaikutukset syntyvät käyttäytymisvaikutusten kautta. Niistä ei kuitenkaan ole käytettävissä täsmällisesti aiheita käsittelevää kotimaista tutkimusta, joten arvio perustuu kansainväliseen taloustieteen tutkimukseen. Tutkimuksen perusteella yksiselitteisiä päätelmiä vaikutuksista ja niiden suuruudesta ei voi tehdä. Voi myös olettaa, että ehdotuksen vaikutukset suomalaisilla työpaikoilla olisivat heterogeenisiä ja joiltain osin mahdollisesti eri suuntaisia. Numeerisia vaikutusarvioita on mahdollista saada vain jälkiarvioinnin kautta.

#### Vaikutukset palkkoihin ja palkkaeroihin

Ehdotuksella tavoitellaan sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän sekä naisten ja miesten välisten perusteettomien palkkaerojen poistamista. Palkkoja koskevan informaation saatavuuden parantaminen luo tälle edellytyksiä, vaikka se yksinään ei automaattisesti johda perusteettomien palkkaerojen kaventumiseen. Ei ole itsestään selvää, miten lisääntyvä informaatiota halutaan käyttää, millaisia mahdollisuuksia eri työntekijöillä on esittää korkeampia palkkavaateita sekä miten työnantajat reagoivat uudessa tilanteessa. Toisaalta palkka-avoimuuden lisääminen voi myös ennaltaehkäistä perusteettomia palkkaeroja sitä kautta, että asiaan kiinnitetään huomiota.

<sup>35</sup> Tilastona on käytetty vuoden 2019 Tilastokeskuksen yritysrekisteriä. Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020 –tutkimuksessa käytettiin tausta-aineistona Tilastokeskuksen yritysrekisteriä 2018, jossa ovat mukana vähintään 30 henkilöä työllistävät organisaatiot pois lukien Ahvenanmaa.

<sup>36</sup> Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2019.

Palkkainformaation tarjoamisesta ei automaattisesti seuraa se, että palkkaerot koetaan perusteettomiksi, eikä perusteettomiksikaan koetuista palkkaeroista aina seuraa vaateita korjata palkkaeroja. Yksilötasolla on eroja sen suhteen, kuinka merkittävänä tasa-arvoa pidetään, tai millaisia mahdollisuuksia on esittää korkeampia palkkavaateita<sup>37</sup>. Myös sosiaaliset normit saattavat vähentää palkkavaatimusten esittämistä silloinkin, kun informaatiota on tarjolla. Toisaalta palkka-avoimuutta edistävät säädökset voivat etenkin pidemmällä aikavälillä muuttaa sosiaalisia normeja. Ehdotuksen voi olettaa lisäävän tapauksia, joissa perusteettomia palkkaeroja koskevia epäilyjä nostetaan esiin, mutta useat tekijät voivat vaikuttaa siten, että tapausten määrä ei välttämättä kasva kovin voimakkaasti.

Empiirisestä tutkimuksesta löytyy näyttöä sekä siitä, että palkka-avoimuuden lisääminen on kaventanut palkkaeroja voimistamalla naisten palkkojen kasvua kuin myös siitä, että se on hidastanut miesten palkkojen kasvua<sup>38</sup>. Joissakin tutkimuksissa puolestaan palkka-avoimuuden lisääminen ei kaventanut palkkaeroja<sup>39</sup>. Tulokset riippuvat muun muassa työmarkkinainstituutioista ja erityisesti siitä, mikä rooli ammattiliitoilla on<sup>40</sup>. Muita maita koskevia tutkimustuloksia ei voi suoraviivaisesti yleistää Suomen tilanteeseen myöskään siksi, että sekä lähtötilanteet että uudistusten yksityiskohdat eroavat usein huomattavasti. Siten yksiselitteisiä päätelmiä ehdotuksen vaikutuksesta naisten ja miesten perusteettomiin palkkaeroihin ja palkkakehitykseen ei voi tehdä.

Palkka-avoimuuden lisääminen ei vaikuta samalla tavoin kaikkiin palkansaajiin<sup>41</sup>. Tutkimuksista löytyy näyttöä sekä siitä, että informaation lisääminen voi kaventaa palkkaeroja voimakkaammin palkkajakauman keskitasolla tai sen alapuolella olevilla, tai toisaalta selvemmin korkeasti koulutetuilla. Yksilötasolla merkitystä on koulutus- ja palkkatason lisäksi muun muassa

---

<sup>37</sup> Käytettävissä ollut kansainvälinen tutkimus koskee pääosin maita, joissa palkoista neuvotellaan hyvin suurelta osin yksilötasolla. Vaikka Suomessa neuvottelujärjestelmä on toisenlainen, myös Suomessa osassa työtehtävistä ainakin osa palkasta voi määräytyä yksilöllisesti.

<sup>38</sup> [https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/w28903\\_3cf6cf0c-f05e-4665-a638-61986faa4c50.pdf](https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/w28903_3cf6cf0c-f05e-4665-a638-61986faa4c50.pdf);  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25435/w25435.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf);  
[https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency\\_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf](https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf); <https://www.nber.org/papers/w25834>;  
<https://arxiv.org/pdf/2006.16099.pdf>; [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3584259](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584259);  
[https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2020/twerp\\_1311\\_-\\_duchini.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2020/twerp_1311_-_duchini.pdf);  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25834/w25834.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25834/w25834.pdf);  
<https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=0f1acb91-cfc5-44be-a6cb-2512f94b028d%40pdc-v-sessmgr01>

<sup>39</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537119300284>;

[https://www.wiwi.uni-bonn.de/bgsepapers/boncrc/CRCTR224\\_2021\\_194v2.pdf](https://www.wiwi.uni-bonn.de/bgsepapers/boncrc/CRCTR224_2021_194v2.pdf)

<sup>40</sup> <https://www.nber.org/papers/w28903>;

<https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3328526.3329645>;

<https://www.nber.org/papers/w25435>;

<https://www.nber.org/papers/w25834>;

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3805864](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3805864);

<sup>41</sup> Käytettävissä ollut tutkimus käsittelee suurelta osin palkka-avoimuuden lisäämisen vaikutusta miesten ja naisten palkkakehitykseen ja palkkaeroihin, mutta osin myös palkansaajien erilaisten taustominaisuuksien roolia. Mm. <file:///C:/Users/98650286/Downloads/SSRN-id3682949.pdf>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537119300284>

osaamisen siirrettävyydellä tai työpaikkakohtaisuudella, muilla työllistymisvaihtoehdoilla, neuvotteluhaluudella ja –mahdollisuuksilla, preferensseillä tasa-arvon suhteen sekä sillä, miten helppo tai vaikea on arvioida tehtävän vaativuutta ja löytää oikeanlainen vertailuhenkilö. Palkkojen lisäksi ehdotuksella saattaa olla vaikutusta myös halukkuuteen vaihtaa työpaikkaa, hakeutua tai olla hakeutumatta palkka-avoimuutta noudattaviin työpaikkoihin, naisten parempaan urakehitykseen työpaikkojen sisällä sekä työnantajien rekrytointeihin<sup>42</sup>.

## Vaikutukset yrityksiin

### *Vaikutukset yritysten kustannuksiin, tuottavuuteen ja kannattavuuteen*

Palkka-avoimuuden lisäämisen keskeisimmät vaikutukset yrityksiin (työnantajiin) liittyvät palkkojen ja kustannusten sekä kannattavuuden ja tuottavuuden muutoksiin. Palkka on yksi, vaikka ei ainoa, työntekijän motivaatioon ja ponnisteluhaluudeseen ja sitä kautta työntekijän tuottavuuteen vaikuttava tekijä. Siten tuottavuuden muutokset yrityksissä kytkeytyvät vahvasti siihen, miten työntekijät reagoivat palkkainformaation lisäämiseen – eivätkä vaikutukset ole samanlaisia kaikkien työntekijöiden kohdalla<sup>43</sup>. Edellä todettiin, että tutkimusten perusteella palkka-avoimuuden lisääntyessä miesten ja naisten välinen palkkaero kaventui joko hidastamalla miesten palkkojen kasvua tai vahvistamalla naisten palkkojen kasvua. Pelkkä informaatio palkkaeroista ilman muutoksia palkkoihin voi kuitenkin alentaa naisten motivaatiota ja siten tuottavuutta. Sen sijaan, jos naisten palkat lisääntyneen informaation myötä nousevat, naisten tuottavuus voi kasvaa. Toisaalta palkka-avoimuuden mahdollisesti miesten palkkojen kasvua

---

<sup>42</sup> <https://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=bdb46f2a-f376-42d1-9037-ee85e6d2aacc%40sessionmgr4007;>  
[https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981;](https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981)  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3584259;](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584259)  
[https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2020/twerp\\_1311\\_-\\_duchini.pdf;](https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2020/twerp_1311_-_duchini.pdf)  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25435/w25435.pdf;](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf)  
<https://arxiv.org/pdf/2006.16099.pdf>

<sup>43</sup> Yksilöt eroavat sekä taustaominaisuuksiensa suhteen (mm. koulutustaso ja asema palkkajakaumalla) sekä sen suhteen, millaisia ovat preferenssit palkkatasa-arvon ja/tai palkka-avoimuuden suhteen. Ks. mm.

[https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981;](https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981)  
[file:///C:/Users/98650286/AppData/Local/Temp/SSRN-id3802785.pdf;](file:///C:/Users/98650286/AppData/Local/Temp/SSRN-id3802785.pdf)  
[https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf;](https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf)  
[file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20\(1\).pdf;](file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20(1).pdf)  
[https://www.researchgate.net/profile/Brandon-Smit/publication/323784842\\_The\\_role\\_of\\_pay\\_secrecy\\_policies\\_and\\_employee\\_secrecy\\_preferences\\_in\\_shaping\\_job\\_attitudes/links/5ab3bfcfaca2721710034d65/The-role-of-pay-secrecy-policies-and-employee-secrecy-preferences-in-shaping-job-attitudes.pdf;](https://www.researchgate.net/profile/Brandon-Smit/publication/323784842_The_role_of_pay_secrecy_policies_and_employee_secrecy_preferences_in_shaping_job_attitudes/links/5ab3bfcfaca2721710034d65/The-role-of-pay-secrecy-policies-and-employee-secrecy-preferences-in-shaping-job-attitudes.pdf)  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25435/w25435.pdf;](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf)  
[https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency\\_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf;](https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf) [https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live;](https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live)  
[https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=cba4933d-b831-4565-b9e9-f7dbebe63cc8%40sessionmgr101;](https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=cba4933d-b831-4565-b9e9-f7dbebe63cc8%40sessionmgr101)  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24841/w24841.pdf;](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24841/w24841.pdf)

hidastava vaikutus voi alentaa miesten motivaatiota ja tuottavuutta<sup>44</sup>. Lisäksi säädösmuutoksella tavoitellut aiempaa paremmin perustellut palkkaerot – jopa, vaikka palkat eivät muuttuisi lainkaan – voivat parantaa motivaatiota ja tuottavuutta<sup>45</sup>; toisaalta osalla työntekijöistä vaikutus voi olla päinvastainen. Yksiselitteisiä päätelmiä ehdotuksen yksilö- ja yritystason tuottavuusvaikutuksista ei voi tehdä.

Palkka-avoimuuden lisääminen voi nostaa yritysten palkkakustannuksia, mutta enemmän löytyi evidenssiä palkkojen kasvun hidastumisesta. Yritysten kannattavuudesta löytyi vain yksittäisiä tutkimuksia; niissä kannattavuus pysyi ennallaan, koska palkkojen lasku kompensoi tuottavuuden laskua<sup>46</sup>. Työpaikkojen, työtehtävien ja yritysten heterogeenisyyden vuoksi voi olettaa, että ehdotuksen vaikutukset yritysten kustannuksiin ja kannattavuuteen eroaisivat, mahdollisesti myös etumerkiltään, yritysten välillä.

Oikeudenkäynnissä todetusta syrjinnästä aiheutuisi työnantajille kuluja oikeudenkäyntikulujen, hyvityksen ja vahingonkorvauksen muodossa.

#### *Yritysten hallinnolliset kustannukset*

Ehdotettu henkilöstön palkkatietämyksen parantamista koskeva työnantajan selvittämisvelvoite koskisi kaiken kokoisia työnantajia. Selvittämisvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset liittyisivät pääosin tietoaineistojen tuottamiseen. Tästä aiheutuvan työn määrään vaikuttaa se, miten työnantaja jo nyt informoi henkilöstöään. Jos työnantaja selvittää ehdotuksen tarkoittamat tiedot henkilöstölle esimerkiksi suullisesti perehdyttämisen tai jonkin henkilöstötilaisuuden yhteydessä, uusia kustannuksia ei luultavasti synny. Kustannuksia voisi syntyä, jos työnantaja esimerkiksi järjestäisi työpaikalla käytettävästä palkkausjärjestelmästä oman koulutustilaisuuden. Tämän menettelyn arvioidaan koskevan lähinnä suuria yrityksiä, ja samoissa koulutustilaisuuksissa voidaan käsitellä myös muita henkilöstöpoliittisia kysymyksiä. Ehdotukseen kohdistuvien työnantajakentän kokonaiskulujen arvioidaan vaihtelevan 0–9 000 000 euron välillä.<sup>47</sup>

Tasa-arvosuunnitelmien saatavilla oloa koskevasta ehdotuksesta ei arvioida aiheutuvat työnantajalle kuluja, sillä tasa-arvolaki velvoittaa jo nyt tasa-arvosuunnitelmista ja niiden päivittämisestä tiedottamiseen.

Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta koskevan ehdotus voisi aluksi aiheuttaa työnantajalle lisätyötä ja kuluja, joiden suuruus olisi sidoksissa tehtyjen palkkakartoitusten laatuun. Tasa-arvolaki velvoittaa koko henkilöstöä koskevan palkkakartoituksen laatimiseen, joten kattavuuden parantamisesta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä kustannuksia. Myös palkkaerojen

---

<sup>44</sup> Samalla on syytä huomata, että kaikki naiset tai kaikki miehet eivät reagoi samalla tavoin palkka-avoimuuden lisäämiseen: molemmissa ryhmissä osa voi kokea muutoksen motivaatiota heikentäväksi, osa sitä parantavaksi, riippuen mm. asemasta palkkajakaumalla ja/tai palkkatasa-arvoa koskevista preferensseistä.

<sup>45</sup> [file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513 disclaimer%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513 disclaimer%20(1).pdf)

<sup>46</sup> [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25435/w25435.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf);  
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live.;>  
[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25435/w25435.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf);  
[https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=52648;](https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=52648)

<sup>47</sup> Yritysten hallinnolliset kustannukset –osion laskelmat on tehty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurilla: <https://tem.fi/documents/1410877/0/S%C3%A4%C3%A4ntelytaakkalaskuri+072021.xlsm/b5a59c31-2ede-ee4e-2178-a77ea6ed1c0?t=1630059586452>. Arviossa on mukana myös työntekijöiden osallistumisesta aiheutuva kustannus.

syiden selvittämiseksi tehtyjen pyyntöjen tarve ja määrä olisivat sidoksissa palkkakartoitusten laatuun. Velvoitteesta arvioidaan aiheutuvan jonkin verran hallinnollisia kustannuksia. Työn määrään vaikuttaisi se, kuinka kattavasti organisaatiossa on jo vertailtu palkkoja. Palkkakartoituksen yhteydessä tehtävä yksittäisten työntekijöiden palkkatietojen tarkastelu on varsin yleistä jo tällä hetkellä.<sup>48</sup> Pienemmissä yrityksissä palkkaerojen syiden selvittämistä koskevaan pyyntöön vastaamisen arvioidaan vievän esimerkiksi toimitusjohtajan aikaa 0,5 tunnista kahteen tuntiin. Suuremmissa yrityksissä samojen tietojen antamisen arvioidaan vievän esimerkiksi henkilöstöhallinnon ja keski johdon työaikaa saman verran. Jos henkilöstön edustaja pyytäisi tietoja esimerkiksi joka 20. palkansaajan kohdalla, ehdotus aiheuttaisi tällöin kustannuksia työnantajalle vaihteluvälillä 200 000–3 000 000 euroa.

Palkkasyrjintäepäilyyn liittyvän tiedonsaannin vahvistamisen arvioidaan jonkin verran lisäävän hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuisivat pyydettyjen tietojen koostamisesta. On huomattava, että julkisella sektorilla palkat ovat jo nyt julkisia. Toisaalta samanarvoisten töiden arviointi ei aina ole helppoa myöskään julkisella sektorilla. Kynnyksen palkkasyrjintäepäilyjen esille nostamiseen arvioidaan laskevan ehdotuksen myötä ja syrjintäepäilyjen määrän nousevan jonkin verran. Jos esimerkiksi joka 20. palkansaaja pyytäisi kerran vuodessa henkilöstön edustajan välityksellä toista työntekijää koskevia palkkatietoja ja näiden tietojen antaminen veisi palkanlaskijalta tai muulta vastaavalta työntekijältä tai ulkoistetulta palkanlaskijalta 15 minuuttia, yritysten kokonaiskustannukset olisivat vuositasolla 800 000 euroa. Jos taas tietoja käsiteltäisiin esimerkiksi esimies- tai johtotasolla ennen niiden antamista henkilöstön edustajalle, kustannukset olisivat suuremmat. Tällä esimerkkilaskelmalla kokonaiskustannusten työnantajille arvioidaan vaihtelevan 800 000–4 000 000 euron välillä.

Syrjintäepäilyjen määrän kasvua voisi kuitenkin hillitä se, jos ehdotuksella on ennaltaehkäisevää vaikutusta; samoin palkkakartoitusten laadun paraneminen voisi tehdä palkkaerojen perustelut läpinäkyvämmiksi ja osin hyväksyttävämmiksi.

#### Vaikutukset kansantalouteen

Tutkimukset eivät tarjoa aineksia päätelmiin siitä, mitkä eri suuntaisista yksilötason ja yritystason tuottavuusvaikutuksista saattaisivat dominoida. Käytettävissä olleet empiiriset tutkimukset on tehty ns. osittaistarkasteluina<sup>49</sup>, eikä tuloksia myöskään siksi voi yleistää kokonaistaloudelliseksi vaikutuksiksi. Myöskään tutkimuksia pidemmän aikavälin tuottavuusvaikutuksista ei löytynyt. Koska ehdotuksella todennäköisesti on eri suuntiin vaikuttavia tuottavuusvaikutuksia, kokonaisvaikutus on epäselvä ja todennäköisesti pieni.

Teoreettisesti palkka-avoimuuden lisääminen voi lieventää epätäydellisestä informaatiosta mahdollisesti seuraavaa tehottomuutta työmarkkinoilla. Tätä kautta palkka-avoimuus voi periaatteessa parantaa tuottavuutta, koska se voisi tehostaa työvoiman kohdentumista ja työmarkkinoiden toimintaa. Empiiristä tutkimusta työmarkkinavaikutuksista ei kuitenkaan löytynyt. Ehdotuksella ei arvioida olevan olennaista vaikutusta työllisten lukumäärään ja työvoiman tarjontaan.

---

<sup>48</sup> Attila, Henna; Koskinen, Hanna, 2020: Työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:33.

<sup>49</sup> Joissakin tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutuksia yleiseen palkkakehitykseen eikä ainoastaan siihen palkansaajaryhmään, jota uudistus koski. Sen sijaan käytettävissä ei ollut tutkimuksia, joissa olisi tarkasteltu pidemmän aikavälin vaikutuksia talouskasvuun.

Teorian sekä käytettävissä ollen empiirisen tutkimuksen perusteella ei siten ole selvää, miten ehdotus vaikuttaisi kansantalouden tasolla tuottavuuteen, työllisyyteen ja talouskasvuun. Todennäköisesti kokonaisvaikutus talouskasvuun jäisi marginaaliseksi.

#### 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kaikkien palkka-avoimuutta koskevien muutosehdotusten tavoitteena on sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän vähentäminen ja palkkatasa-arvon edistäminen. Palkkaa ja palkkausta koskevien tietojen saatavuuden ja vertailtavuuden edistämisen keskeinen tavoite on parantaa mahdollisuuksia selvittää palkkaerojen syitä ja havaita perusteettomat palkkaerot. Ehdotusten arvioidaan siksi aluksi nostavan palkkasyrjintäepäilyjen ja havaitun syrjinnän määrää, mikä puolestaan lisäisi tasa-arvovaltuutetun neuvonnan ja valvonnan tarvetta palkkasyrjintäkysymyksissä. Myös ehdotetun vuosittaisen palkkausjärjestelmän selvittämisvelvoitteen ja tiedonsaantioikeuksia palkkakartoituksessa vahvistavan ehdotuksen arvioidaan lisäävän tasa-arvovaltuutetun työn määrää.

Palkkasyrjintäoikeudenkäyntien määrä voisi aluksi jonkin verran kasvaa, mutta pidemmällä tähtäimellä niiden määrän ja muiden syrjinnästä aiheutuvien viranomaiskulujen arvioidaan tavoitellun syrjinnän vähenemisen ja syrjinnän ennalta estämisen vahvistumisen myötä pienenevän. Palkkakartoitukseen kohdistuvien muutosehdotusten arvioidaan pidemmällä tähtäimellä ennalta estävän palkkasyrjintää, koska palkkakartoituksen ajatuksena on samapalkkaisuuden edistäminen tunnistamalla ja poistamalla palkkasyrjintä ilman mahdollisia oikeusprosesseja. Myös palkkasyrjintäepäilytilannetta koskevan ehdotuksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa ensi vaiheessa työpaikkatasolla tapahtuvaa asian käsittelyä, arvioidaan vähentävän tarvetta viranomaiskäsittelyyn.

Henkilöstön edustajien tiedonsaantiin liittyvien muutosehdotusten arvioidaan lisäävän tietosuojavaltuutetun valvontatyön määrää. Tietosuojavaltuutetun työn lisääntymisen arvioidaan liittyvän työntekijöiden tarpeisiin, joiden tietoja luovutetaan tai pyydetään luovutettaviksi.

Henkilöstön edustajien tiedonsaantiin liittyvien muutosehdotusten arvioidaan vahvistavan tarvetta tasa-arvovaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun keskinäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisäämiseen.

Yhteensä tasa-arvovaltuutetun uudeksi resurssitarpeeksi arvioidaan yksi henkilötyövuosi ja tietosuojavaltuutetun tarpeeksi puoli henkilötyövuotta.

#### 4.2.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin edellytyksiä sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvolain palkkasyrjintäkielto on samapalkkaisuuslainsäädännön ydintä. Ehdotetulla sääntelyllä tehostettaisiin työntekijän oikeussuojaa palkkasyrjintäkiellon toteutumiseksi käytännössä. Palkkasyrjintäkiellon rinnalla tehostettaisiin työnantajan sukupuolten tasa-arvon edistämismenettelyjä. Ehdotus parantaisi siten tasa-arvolain vaikuttavuutta.

Suomessa on palkansaajia yhteensä 2 189 000, joista naisia on 1 102 000 ja miehiä 1 087 000<sup>50</sup>. Enemmistö palkansaajista työskentelee yksityisellä sektorilla. Kaikista palkansaajamiehistä vajaa 83 prosenttia ja -naisista vajaa 60 prosenttia työskentelee yksityisellä sektorilla. Yksityisellä

---

<sup>50</sup> Työvoimatutkimus 2020. Tilastokeskus 2020.

sektorilla työskentelee 1 523 000 palkansaajaa, joista naisia on 629 000 ja miehiä 894 000, naisten osuuden ollessa 41 ja miesten 59 prosenttia. Kuntasektorilla palkansaajia on yhteensä 476 000. Sektori on voimakkaasti naisvaltainen, naisia on 372 000 ja miehiä 105 000. Valtiosektori on sukupuolijakaumaltaan tasaisin, 146 000 palkansaajasta naisia on 78 000 ja miehiä 68 000<sup>51</sup>. Budjettitalouden piirissä valtiolla työskentelee runsaat 77 000 palkansaajaa ja naisia ja miehiä lähes yhtä paljon<sup>52</sup>.

Kokoaikatyötä tekevien naisten ja miesten keskimääräisten ansioiden ero on koko työmarkkinoilla hieman alle 16 prosenttia<sup>53</sup>. Työmarkkinasektoreita tarkasteltaessa sukupuolten keskimääräinen ansioero on pienempi: yksityisellä sektorilla naisten ansiot ovat keskimäärin 85,2% miesten ansioista, kunta-alalla 87,9% ja valtiolla 88,4%. Tilastokeskuksen selvitystä kokoaikaisten naisten ja miesten ansioiden erosta samoissa ja samankaltaisissa tehtävissä on käsitelty nykytilan kuvauksessa kohdassa 2.2.

Työmarkkinat ja toimialat ovat sukupuolittuneita. Ammatit ja työtehtävät ovat sukupuolittuneita myös organisaatioiden sisällä. Alle 10 prosenttia kaikista palkansaajista työskentelee tasa-ammatissa, jossa naisia ja miehiä on vähintään 40 prosenttia<sup>54</sup>. Toimialojen, työtehtävien ja ammattien eriytyminen vaikuttaa osaltaan sukupuolten palkkaukseen ja palkkaeroon. Palkkakartoitusten paremman kattavuuden myötä palkkoja tarkasteltaisiin koko henkilöstön osalta ja myös samanarvoiset mutta erilaiset työt tulisivat tarkasteltaviksi tasa-arvolain tarkoituksen mukaisesti. Pitkällä tähtäimellä ehdotuksen arvioidaan vaikuttavan myönteisesti myös eriytymisen purkamiseen.

Palkkatietämyksen lisääminen tasa-arvolaisissa koskisi noin yli kahta miljoonaa palkansaajaa Suomessa, koska ehdotettu palkkausjärjestelmien selvittämisvelvoite koskisi kaiken kokoisten työnantajien palveluksessa olevaa henkilöstöä. Myös syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaantioikeuden parantaminen koskisi kaikkia palkansaajia. Tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta koskevan tiedottamisen täsmennyksen ja henkilöstön edustajien oikeuksien lisäämisen voidaan arvioida koskevan yli 8 500 organisaatiota ja niiden palveluksessa olevia noin 1,5 miljoonaa palkansaajaa. (Ks. myös taulukko kohdassa 4.2.1).

Palkkakartoitusten kattavuutta koskevan ehdotuksen arvioidaan erityisesti kunnissa kohdistuvan enemmän naisiin kuin miehiin, sillä kuntien palveluksessa olevista työntekijöistä noin 80% on naisia. Hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskeva uudistus merkitsee sitä, että kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä noin 212 500 työntekijää siirtyy hoitamaan hyvinvointialueiden tehtäviä. Hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö ja pelastustoimi. Sosiaali- ja terveysala on vahvasti naisvaltainen, kun taas pelastusala on miesenemmistöinen (naisia noin 5%). Hyvinvointialueilla tulevat tehtäviksi tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset sekä palkkojen harmonisointi.

---

<sup>51</sup> Palkansaajat sektorin ja sukupuolen mukaan vuonna 2020, Suomi lukuina 2021, Tilastokeskus 2020, Työvoimatilasto.

<sup>52</sup> Valtion henkilöstökertomus 2020. Valtiokonttorin julkaisu. Tiedolla johtaminen 01/2021.

<sup>53</sup> Tilastokeskus, Ansiotasoindeksi 2020. Kokoaikaisten naisten ansiot miesten ansioista olivat keskimäärin 84,2% koko työmarkkinoilla. Ansiotasoindeksi kuvaa palkansaajien säännöllisen työajan keski-ansioiden kehitystä.

<sup>54</sup> Tilastokeskus, Työssäkäyntitilasto. Vuonna 2018 tasa-ammateissa olevien palkansaajien osuus vuonna 2018 oli 9,2 prosenttia. Tasa-ammatti on ammatti, jossa miehiä/naisia on 40-60 prosenttia.

Kaikki ehdotetut muutokset vahvistaisivat sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Tasa-arvolaki kieltää syrjinnän sukupuolen perusteella. Koska palkkasyrjinnän arvioidaan kuitenkin kohdistuvan enemmän naisiin kuin miehiin, muutosehdotukset voisivat vahvistaa enemmän naisten taloudellista itsenäisyyttä sekä naisten asemaa työelämässä.

Ehdotetut muutokset parantaisivat mahdollisuuksia korjata perusteettomia sukupuolesta johtuvia palkkaeroja työpaikkatasolla. Ehdotuksilla voisi olla myös ennalta estävää vaikutusta. Työpaikkakohtaisten toimenpiteiden arvioidaan heijastuvan myönteisesti, joskin hitaasti toimialojen ja koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroon. Muutosehdotuksilla arvioidaan olevan myönteistä vaikutusta myös muun muassa sukupuolten urakehitykseen ja koulutusmahdollisuuksiin.

Työntekijän oikeussuojan parantamisen ja tasa-arvon edistämismittareiden lisäämisen arvioidaan vahvistavan palkkoja ja sukupuolten palkkaeroista työpaikoilla käytävän keskustelun, vaateiden ja neuvottelun legitimiisyyttä. Palkkasyrjintäepäilytilannetta koskevan ehdotuksen arvioidaan vahvistavan palkkasyrjintäsuojaa, ja aktiivisuuden samapalkkaisuuskysymyksissä arvioidaan lisääntyvän. Sosiaaliset normit, arvostukset ja käytännöt palkkauksen sukupuolijakojen taustalla vaikuttavat kuitenkin siihen, miten nopeasti ja kuinka lainsäädännön muutokset huomioidaan. Paikallistason neuvotteluilla ja työpaikkatason toimijoiden tietoisuudella samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä on suuri merkitys. Tämä on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa palvelussuhteen ehtoja sovitaan lisääntyvästi paikallisella tasolla.

Kaikkien ehdotettujen muutosten arvioidaan edistävän sukupuolten palkkatasa-arvoa, estävän sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja vahvistavan palkkasyrjintäkiellon ja samapalkkaisuusperiaatteen toimeenpanoa sekä vaikuttavan näin myönteisesti perustuslain 6 §:n, 21 §:n ja 22 §:n toteutumiseen. EU-lainsäädännössä samapalkkaisuusperiaatteella tarkoitetaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista tekijöistä ja ehdoista, jotka vaikuttavat samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen. Kaikilla muutosehdotuksilla vastattaisiin osaltaan myös ILO:n, Cedaw-sopimuksen, TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontaelinten esittämiin huomioihin, jotka koskevat palkkatasa-arvon hidasta etenemistä Suomessa.

#### 4.2.4 Vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen

Hyvinvoinnin myönteistä vaikutusta tuottavuuteen ja toiminnan tuloksellisuuteen pidetään Suomessa nykyisin työhyvinvointia käsittelevässä tutkimuksessa yleisesti selvänä. On nähty, että organisaation tuloksellisuuden ja työntekijöiden hyvinvoinnin tulisi olla tasapainossa<sup>55</sup>. Oikeudenmukaisuus ja syrjimättömyys voivat suomalaisten tutkimusten mukaan lisätä työhyvinvointia ja tuottavuutta. Oikeudenmukaisuus jo itsessään parantaa työntekijän suoritusta ja sitä kautta

---

<sup>55</sup> Ojala, L-M & Ahonen Guy, 2005, s. 10 Työhyvinvointi tuloksen tekijänä. Helsinki: WSOYpro ja myös Anna-Liisa Elo, Jenni Ervasti ja Anna Kuokkanen, Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteena: tutkimus kolmessa julkisen sektorin organisaatiossa. Työterveyslaitos, 2010. Helsinki, s. 61-63, Työympäristötutkimuksen raporttisarja 51. Mäki-Fränti, P., Henkilöstön työkyky ja toimipaikkojen tuottavuus. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita N:o 118, Helsinki, 2009, s. 6-7, 31, von Bonsdorff, M.E, Janhonen, M., Vanhala, S., Husman, P., Ylöstalo, P., Seitsamo, J. & Nykyri, E., Henkilöstön työkyky ja yrityksen menestyminen vuosina 1997-2007 –tutkimus metalliteollisuudessa ja vähittäiskaupan alalla, Työympäristötutkimuksen raporttisarja 36, Helsinki: 2009, Työterveyslaitos, Vahtera, J., Kivimäki M., Virtanen P., (toim.) Hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa. Tutkittua tietoa ja haasteita, Työterveyslaitos 2002.



tuottavuutta. Koettu oikeudenmukaisuus lisää organisaatiositoutumista, jolla on yhteys työhyvinvointiin ja tuloksellisuuteen. Lisäksi oikeudenmukaisuuden kokemus ja syrjimättömyys vähentävät työhyvinvointi- ja sairauspoissaoloriskiä. Erityisen tärkeäksi työhyvinvoinnin välittäväksi tekijäksi on osoittautunut päätöksenteon menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Syrjinnällä on erityisen kielteisiä seuraamuksia työhyvinvoinnin ja tuottavuuden kannalta. Myös laajoissa yhdysvaltalaisissa koontianalyyseissä tulee esiin oikeudenmukaisuuden selkeä yhteys työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja työntekijöiden suoriutumiseen<sup>56</sup>.

Lakiehdotus edistäisi oikeudenmukaisuutta ja syrjimättömyyttä luomalla edellytyksiä palkkasyrjintään puuttumiseksi entistä tehokkaammin, mahdollistamalla kattavat palkkakartoitukset sekä lisäämällä palkkatietämystä. Päätöksenteon menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen kuuluvat tiedon saaminen palkoista syrjintää epäiltäessä ja palkkasyrjintäepäilyjen käsittely työpaikkatasolla, tiedonsaantioikeuksien parantaminen palkkakartoituksissa sekä mahdollisten perusteettomien palkkaerojen korjaaminen.

Palkitsemisen oikeudenmukaisuudelta vaaditaan paljon, sillä epäoikeudenmukaisuus lisää sairauspoissaoloriskiä ja heikentää myös työyhteisötaitoja. Jos työntekijän saamat palkkiot eivät vastaa työn vastuullisuutta, työkokemusta, työpanosta, työn kuormittavuutta, työn laatua ja muiden samankaltaista työtä tekevien palkitsemista, työhyvinvointiriskit kasvavat<sup>57</sup>.

Organisaation päätöksenteon menettelytapojen oikeudenmukaisuus osoittautui keskeiseksi tuloksellisuuden ja hyvinvoinnin selittäjäksi. Työorganisaatioissa tulisikin panostaa toiminnan tuloksellisuuden ja hyvinvoinnin vuoksi oikean tiedon jakamiseen organisaation asioista, päätös- virheiden avoimeen korjaamiseen, johdonmukaisuuteen ja työntekijöiden kuulemiseen<sup>58</sup>.

Taloustieteellinen tutkimus tuo esiin, että palkkaeroilla ja palkkahajonnalla on itsessään erilaiset vaikutukset eri yksilöihin. Palkkaerot voivat työpaikkojen sisällä vaikuttaa sekä kannustavasti että lannistavasti ja ne voivat lisätä tai vähentää hyvinvointia, kannustavuutta ja tuottavuutta. Se, koetaanko palkkaerot kannustaviksi vai lannistaviksi, riippuu yksilötasolla paitsi niiden perusteluista ja koetusta reiluudesta, myös yksilön ominaisuuksista (riskitoleranssi, henkilön muut vaihtoehdot, asema palkkajakaumalla, asenne tasa-arvokysymyksiin). Myös palkkaerojen ka- ventamisen vaikutukset työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen eroavat eri yksilöiden välillä.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Colquitt, J.A., Conlon, D.E., Wesson, M.J., Porter, C.O. L.H., & Ng, K.Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425-445, doi:10.1037/0021-9010.86.3.425 ja Colquitt, J.A., Scott, B. A., Rodell, J.B., Long, D.M., Zapata, C.P., Conlon, D.E., & Wesson, M.J., (2013). Justice at the millennium, a decade later: Analytic test of social exchange and affect-based perspectives. *Journal of Applied Psychology*, 98(2), 199-236. Doi:10.1037/a0031757 ja Karam, E.P., Hu, J., Davison, R.B., Juravich, M., Nahrgang, J.D., Humphrey, S.E., & Scott DeRue, D. (2019). Illuminating the `Face` of Justice: A Meta-Analytic Examination of Leadership and Organizational Justice. *Journal of Management Studies* 56(1)134-171.

<sup>57</sup> Elo, Anna-Liisa ym., Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteina, s. 69.

<sup>58</sup> Anna-Liisa Elo –Jenni Ervasti - Mia Teräsaho –Petri Hemmilä –Jukka Lipponen –Aino Salimäki, Oikeudenmukaisella palkitsemisella kohti hyvinvointia ja tuloksellisuutta. Tutkimus kahdessa yliopistossa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 50/2009, s. 58 - 62 ja Anna-Liisa Elo ym. Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteina.

<sup>59</sup> <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.102.6.2981>;  
<file:///C:/Users/98650286/AppData/Local/Temp/SSRN-id3802785.pdf>;

Kaikkiaan voidaan arvioida, että palkkauksen perusteiden avaaminen ja yleisen palkkatietämyksen lisääminen sekä mahdollisuus saada palkkatietoja lisääisivät tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta sekä päätöksentekotapojen koettua oikeudenmukaisuutta. Näillä voidaan arvioida olevan vaikutusta työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen sekä organisaation tuottavuuteen. Toisaalta sekä palkkainformaatio että sen puute voidaan kokea työhyvinvointia vähentävänä tai sitä lisäävänä. Etenkin pelkkä informaatio perusteettomista palkkaeroista, ilman muutosta palkassa, voi heikentää työtyytyväisyyttä<sup>60</sup>. Työtyytyväisyyden ja työhyvinvoinnin sekä tuottavuuden kannalta olennaista on se, miten palkkaa ja palkkausta koskevien asioiden käsittely työpaikoilla muuttuu sekä toisaalta se, miten hyvin ja läpinäkyvästi mahdollisia palkkaeroja perustellaan ja korjataan.

#### 4.2.5 Vaikutukset työllisyyteen

Palkalla, kuten mahdollisesti myös palkkaeroilla, on periaatteessa vaikutusta yksilön työvoiman tarjontapäätöksiin. Ehdotuksella ei kuitenkaan arvioida olevan olennaista vaikutusta työvoiman kokonaistarjontaan. Palkkaerojen kaventaminen puolestaan voi vaikuttaa naisten ja miesten suhteelliseen palkkaan. Ehdotuksen ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan työvoiman kokonaiskysyntään.

Sen sijaan ehdotus voi pieneltä osin vaikuttaa työvoiman kohdentumiseen. Joissakin tutkimuksissa todettiin, että naisten hakeutuminen palkka-avoimuuden lisäämisen kohteena oleviin yrityksiin kasvoi, niiden tarjoaman suhteellisesti paremman kompensaation vuoksi. Vastaavasti miesten hakeutuminen näihin yrityksiin väheni. Periaatteessa joidenkin työntekijöiden työpaikan vaihtohalukkuus (ns. lähtöhalukkuus) voi lisääntyä myös, jos palkkainformaation lisääminen heikentää työtyytyväisyyttä. Sinänsä ehdotus koskee laajasti Suomen työmarkkinoita, mutta tästä huolimatta sekä palkkakartoitusten laatu, että tosiasialliset vaikutukset perusteettomiin palkkaeroihin, voivat erota työpaikkojen välillä. Sillä voi olla vaikutusta siihen, ketkä työntekijät hakeutuvat mihinkin työpaikkaan.

---

[https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf;file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20\(1\).pdf;https://www.researchgate.net/profile/Brandon-Smit/publication/323784842\\_The\\_role\\_of\\_pay\\_secrecy\\_policies\\_and\\_employee\\_secrecy\\_preferences\\_in\\_shaping\\_job\\_attitudes/links/5ab3bfcfaca2721710034d65/The-role-of-pay-secrecy-policies-and-employee-secrecy-preferences-in-shaping-job-attitudes.pdf;https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w25435/w25435.pdf;https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency\\_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf;https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live;https://web.b.ebsco-host.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=cba4933d-b831-4565-b9e9-f7d8e63cc8%40sessionmgr101;https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24841/w24841.pdf;https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24841/w24841.pdf](https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.977.5388&rep=rep1&type=pdf;file:///C:/Users/98650286/Downloads/RelativePay.Sep2513.disclaimer%20(1).pdf;https://www.researchgate.net/profile/Brandon-Smit/publication/323784842_The_role_of_pay_secrecy_policies_and_employee_secrecy_preferences_in_shaping_job_attitudes/links/5ab3bfcfaca2721710034d65/The-role-of-pay-secrecy-policies-and-employee-secrecy-preferences-in-shaping-job-attitudes.pdf;https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25435/w25435.pdf;https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/CPH-transparency_259249ab-8591-4b4f-a8c1-5e5466ba3139.pdf;https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=54953279&site=ehost-live;https://web.b.ebsco-host.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=cba4933d-b831-4565-b9e9-f7d8e63cc8%40sessionmgr101;https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24841/w24841.pdf;https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24841/w24841.pdf)

<sup>60</sup> Useissa tutkimuksissa tutkimusasetelmana oli pelkän informaation vaikutus eikä siten tietoa siitä olisiko tulos ollut toinen, jos palkkaeroja olisi korjattu.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Hallitusohjelman palkka-avoimuuskirjaus edellyttää oikeuksien ja tosiasiallisten mahdollisuuksien lisäämistä lainsäädännöllisiä toimin ja muodostaa siten toteuttamistavan vähimmäistason ja kehyksen. Toteuttamisen on myös täytettävä tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset. Lainsäädännöllisin toimin voidaan parhaiten turvata palkka-avoimuuden vähimmäistaso koko työmarkkinoilla sekä ottaa huomioon ihmisoikeudet ja perusoikeudet, jotka velvoittavat valtiota.

Käsittelyn kuluessa on pohdittu vaihtoehtoja, joissa henkilöstön edustajilla olisi valittua ehdotusta laajemmat tai suppeammat oikeudet. Laajemmat oikeudet sisältävässä vaihtoehdossa henkilöstön edustajilla olisi oikeus pyydettäessä saada kaikkien työntekijöiden yksilöidyt palkkatiedot työpaikan koosta riippumatta. On myös arvioitu mahdollisuutta, jossa henkilöstön edustajat saisivat keskipalkkatiedot eri työntekijäryhmistä sukupuolen mukaan eriteltynä. Valittua ehdotusta suppeamman lähtökohdan mukaan henkilöstön edustajat saisivat tiedot palkkakartoituksen piirissä olevista työntekijöistä sekä perustellusta syystä yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot sen jälkeen, jos palkkakartoituksessa havaittaisiin selkeitä palkkaeroja naisten ja miesten välillä.

Valittu toteutustapa sijoittuisi edellä kuvattujen vaihtoehtojen välimaastoon siten, että henkilöstön edustajilla olisi palkkakartoitusta laadittaessa oikeus yksilöityihin palkkatietoihin laissa määriteltyjä tarkoituksia varten salassapitovelvoittein. Ehdotus sijoittuisi tasa-arvolain rakenteessa edistämissäännösten yhteyteen. Se perustuisi tarpeeseen kehittää palkkakartoituksen toimivuutta. Lisäksi palkkakartoituksen laatimisen yhteyteen sijoittuva tiedonsaanti antaisi mahdollisuuden palkkasyrjinnän ennalta estämiseen.

Syrjintää epäilevän työntekijän tiedonsaannin osalta on ollut esillä vaihtoehto, jossa palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle säädettäisiin itsenäinen oikeus saada toisen työntekijän palkkatietoja tasa-arvovaltuutetulta ja säilytettäisiin tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti muutoin ennallaan. Vaihtoehto tehostaisi syrjintää epäilevän oikeuksia mutta jättäisi voimaan tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin mukaisen menettelyn, jossa tietoja olisi pyydettävä tasa-arvovaltuutetulta työpaikalla tapahtuvan ratkaisujen etsimisen sijaan. On myös ollut esillä vaihtoehto, jossa kaikki palkat olisivat kaikkien työntekijöiden tiedossa sekä vaihtoehto, jossa palkkasyrjintää epäilevä työntekijä saisi palkkasyrjinnän arvioimista varten toisten työntekijöiden palkkatietoja suoraan työnantajalta salassapitovelvoittein.

Valittu toteutustapa, jossa syrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä henkilöstön edustaja saisi työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä, tähtäisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän oikeussuojan ja palkkasyrjintäkiellon täytäntöönpanon tehostamiseen sekä palkkasyrjintäepäily selvittämiseen ensi vaiheessa työpaikkatasolla. Tietosuoja koskeviksi asianmukaisiksi suojatoimiksi on arvioitu henkilöstön edustajan salassapitovelvollisuus saatuihin palkkatietoihin ja työnantajan ilmoitusvelvollisuus tietojen antamisesta sille työntekijälle, jonka tietoja olisi annettu.

### **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

Palkka-avoimuus Norjan lainsäädännössä

Norjassa kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on ollut suuri merkitys tasa-arvolainsäädäntöä kehitettäessä. Ihmisoikeuslähtöisyys ilmenee muun muassa siinä, että palkkasyrjintää kielletyllä syrjintäperusteella epäilevällä on yksilöllinen oikeus saada verrokkia tai verrokkeja koskeva palkkatieto. Tässä suhteessa Norjan lainsäädäntö menee pidemmälle kuin muiden Euroopan maiden lainsäädäntö.

Norjan palkka-avoimuussäätely pohjautuu henkilötietolain (*personopplysningsloven*) ja EU:n tietosuoja-asetuksen lähtökohtiin. Palkkatietojen luovuttaminen yksityisen sektorin työpaikoilla edellyttää lain säännöstä. Tämä säätely sisältyy yhdenvertaisuus- ja syrjintälakiin (*Lov om lies-tilling og forbud mot diskriminering LOV-2017-06-16-51*). Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 5 luvun 32 § koskee työnantajan velvollisuutta antaa tietoa palkasta syrjintää epäilevälle henkilölle. Lain 32.1 §:n mukaan työntekijä, joka epäilee palkkasyrjintää, voi vaatia työnantajalta kirjallisesti tietoa yhden tai useamman sellaisen henkilön palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista, joita hän vertaa itseensä (*sammenlikner seg med*). Lain 32.2 §:n mukaan sillä, joka saa tietoja tämän säännöksen perusteella, on salassapitovelvollisuus, ja hänen tulee allekirjoittaa vaitiolovakuutus (*taushetserklæring*). Velvollisuus allekirjoittaa vakuutus ei koske julkisuuslain mukaan julkisia tietoja. Lain 32.3 §:n mukaan työnantajan, joka antaa palkkatietoja työntekijälle tämän säännöksen perusteella, on samanaikaisesti informoitava työntekijää siitä, mitä hänen tietojansa on luovutettu ja kenelle. Palkkatiedon antamista koskeva säännös koskee siis muillakin kuin sukupuolen perusteella tapahtuvaa palkkasyrjintää.

Lain esitöiden mukaan (*Prop. 81 L (2016–2017, merknader til § 32)*) 32 § korvasi aikaisemman palkkaa koskevan tiedonantovelvollisuuden syrjinnän vastaisissa laeissa (jotka kielsivät sukupuolisyrynnän ohella syrjinnän eräillä muilla perusteilla). Esitöiden mukaan säännös antaa työntekijälle, joka epäilee palkkasyrjintää, oikeuden tietää nimettyjen työtovereiden palkan. Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 32 §:n katsotaan antavan oikeusperusteen, joka oikeuttaa sekä henkilön palkkatiedon käsittelyyn että sen luovuttamiseen. Oikeus saada tietoa on työntekijällä, joka arvelee tulleensa palkkasyrynnän kohteeksi. Työntekijöiden edustajalla ei ole tätä oikeutta, mutta palkkatietoa saanut työntekijä voi halutessaan luovuttaa tiedon edelleen luottamusvaltuutetulle.

Työnantajalla on velvollisuus antaa tietoa yhden tai useampien nimettyjen työtovereiden palkasta. Palkalla tarkoitetaan palkan lisäksi kaikkia muitakin etuja, joita työntekijä saa työnantajalta. Palkkatiedon lisäksi on annettava tieto palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista. Tiedonsaantioikeus ei koske tietoa siitä, miten työnantaja on arvioinut yksittäisen työntekijän työsuoritusta. Velvollisuus koskee tilanteita, joissa työntekijä epäilee palkkansa määräytyvän syrjivästi. Epäilyksen tulee perustua syrjintäperusteeseen. Vertailun edellytys on, että työtoveri tekee samantapaisia työtehtäviä tai samanarvoista työtä tai että on puhe samasta työkategoriasta tai ammattikoodista. Epäilyksen perustana voi olla se, että työntekijä on saanut tietää muiden työntekijöiden saaneen palkankorotuksen palkkaneuvottelujen jälkeen. Työntekijä itse päättää, onko syytä epäillä syrjintää, eikä työnantaja voi kieltäytyä antamasta tietoa sillä perusteella, että työnantajan mielestä epäily on perusteeton. Palkkasyryntää koskevassa valituksessa työnantajan puutteellinen palkkatietovelvoitteen täyttäminen vaikuttaa hänen vahingokseen. Todistustaakka siitä, ettei palkan määräytyminen ole syrjivää, siirtyy silloin työnantajalle todistustaakkaa koskevan 37 §:n mukaisesti.

Esitöiden mukaan 32.2 §:n säännös, jonka mukaan palkkatietoa saaneella työntekijällä on salassapitovelvollisuus, ei koske tietojen antamista työntekijöiden edustajalle (*tillitsvalgt*), asianajajalle tai muulle neuvonantajalle, syrjintävaltuutetulle tai syrjintälautakunnalle. Tietoja on luvallista käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin niitä on pyydetty; siis sen arvioimiseen, onko perusteita ottaa asia esiin työnantajan kanssa ja mahdollisesti viedä se yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintävaltuutetun tai syrjintälautakunnan käsittelyyn. Tiedot tulee hävittää, kun asia

on loppuun käsitelty. Palkkatietoja saaneen tulee allekirjoittaa vaitiolovakuutus, josta ilmenee, että tietoja käytetään vain mahdollisessa palkkasyrjintäasiassa, tietoja ei anneta muille ja että tiedot hävitetään, kun asian käsittely on päättynyt. Esitöiden mukaan salassapitovelvollisuus ja vaitiolovakuutus eivät kuitenkaan koske tietoa julkisen sektorin työntekijöiden bruttopalkasta, sikäli kuin tämä tieto on jo julkinen julkisuuslain perusteella. Vaitiolovelvollisuuden rikkominen tulkitaan työsopimusrikkomukseksi, josta voi olla työ- tai virkamiesoikeudellisia seuraamuksia. Lain 32.3 §:n esityöt toteavat, että työnantajan, jonka tulee antaa palkkatietoa työntekijästä, tulee samanaikaisesti informoida henkilöä, jonka palkkatiedoista on kysymys siitä, mitä tietoja on annettu, kenelle niitä on annettu ja että tietojen antaminen johtuu palkkasyrjintäepäilystä.

Palkkakartoitusta (pay review) koskevat säännökset sisällytettiin Norjan yhdenvertaisuus- ja syrjintälakiin vuonna 2020. Kyseisen lain 26 § sisältää palkkakartoitusvelvoitteen. Velvoite koskee kaikkia julkisia yrityksiä sekä yksityisiä yrityksiä, joiden palveluksessa on tavallisesti yli 50 henkilöä. Lisäksi velvoite koskee yksityisiä yrityksiä, joiden palveluksessa on tavallisesti 20–50 henkilöä, mikäli joku työntekijöistä tai henkilöstön edustajista sitä vaatii.

Palkkakartoituksen julkaisemisesta yhdenvertaisuusraportissa säädetään edellä mainitun lain 26 a §:ssä. Palkkakartoituksen tiedot tulee julkaista yhdenvertaisuusraportissa niin, ettei yksittäisen henkilön palkkatietoja julkisteta. Jos anonymisointi ei ole mahdollista sen vuoksi, että kyseisessä vertailuryhmässä on vain muutama työntekijä, ei palkkatietoja saa julkaista sellaisenaan. Kuitenkin tällöinkin työntekijällä ja henkilöstön edustajalla on oikeus saada palkkatiedot työnantajalta salassapitovelvoittein. Tämä ei koske julkista sektoria koskevan lain nojalla annettavia julkisia tietoja.

#### Palkka-avoimuus Ruotsin lainsäädännössä

Ruotsissa palkkasyrjintää ja palkkakartoitusta koskevat säännökset sisältyvät syrjintälakiin (*Diskrimineringslag* 2008:537). Suoja palkkasyrjintää vastaan rakentuu palkkakartoitussäännöksen ja vahvan myötämääräämisäädännön pohjalta (myötävaikuttamisesta työelämässä annettu laki, *Lagen om medbestämmande i arbetslivet* 1976:580), ja työntekijä on riippuvainen työntekijän edustajien toiminnasta palkkasyrjintää koskevan tiedon käsittelyssä. Työntekijöiden edustajilla on oikeudellisesti säännelty pääsy työnantajan taloudellista, tuotannollista ja henkilöstöpoliittista tilannetta kuvaaviin tietoihin. Toimintamalli rakentuu kollektiivisopimusten osapuolia koskeville velvoitteille, ja siihen osallistuvat työnantajan ja työntekijöiden edustajat. Palkkatieto on saatavilla silloin, kun kyseessä on julkisen sektorin työnantaja tai kun palkkakartoitus tuottaa sellaista tietoa, jonka pohjalta on mahdollista arvioida olevansa syrjitty. Yksittäisellä työntekijällä ei ole palkkasyrjintäepäilyyn vuoksi oikeutta saada toisen työntekijän palkkatietoja.

Syrjintälain uudistetut palkkakartoitussäännökset tulivat voimaan 1.1.2017. Jotta perusteettomat palkka- ja muut työehtojen erot naisten ja miesten välillä havaittaisiin, poistettaisiin ja esitetäisiin, työnantajan on analysoitava sovellettavia palkkamääräyksiä, käytäntöjä ja muita työehtoja sekä samoiksi tai samanarvoisiksi arvioitavia töitä tekevien nais- ja miestyöntekijöiden välisiä palkkaeroja (3 luvun 8 §). Työnantajan on analysoitava, onko esiintyvillä palkkaeroilla välitön tai välillinen yhteys sukupuoleen. Analyysissa tulee erityisesti analysoida samaa työtä tekevien naisten ja miesten välisiä palkkaeroja (3 luvun 9.1 §). On myös tarkasteltava palkkaeroja sellaisten työntekijäryhmien välillä, jotka tekevät naisvaltaista työtä tai työtä, jota yleensä pidetään naisvaltaisena, ja sellaisten työntekijäryhmien välillä, joiden työtä on pidettävä samanarvoisena, mutta jotka eivät ole tai joita ei yleisesti pidetä naisvaltaisina (3 luvun 9.2 §). Lisäksi on analysoitava palkkaeroja naisvaltaisten ja ei-naisvaltaisten ryhmien välillä, jos miesvaltainen

ryhmä saa korkeampaa palkkaa, vaikka työn vaatimusten katsotaan olevan alhaisemmat (3 luvun 9.3 §). Laissa annetaan suhteellisen tarkat ohjeet siitä, miten tulee arvioida töiden samanarvoisuutta.

Palkkakartoitus on toteutettava työnantajan ja työntekijöiden yhteistyössä (3 luvun 11 §). Yhteistyötä varten työnantajan on annettava työntekijäorganisaatiolle, johon työnantaja on työehtosopimuksella sitoutunut, sellainen informaatio jota tarvitaan, että kyseinen organisaatio voi osallistua aktiivisia toimia koskevaan työhön. Jos on kyse yksittäisen työntekijän palkasta tai muista työoloista, niitä koskevat myötävaikuttamisesta työelämässä annetun lain 21, 22 ja 56 pykälien säännökset vaihtoehtoisuudesta ja vahingonkorvauksesta (3 luvun 12 §). Kun on kyse muiden kuin myötävaikuttamislain mukaisista tilanteista, salassapito perustuu julkisuus- ja salassapitolain (*Offentlighet- och sekretesslag* 2009:400) 10 luvun 11–14 §:iin ja 12 luvun 2 §:ään.

Myötävaikuttamisesta työelämässä annettu laki sisältää työntekijöiden edustajan oikeuden saada muun muassa yksittäistä henkilöä koskevia palkkatietoja ja tietoja hänen työtehtävistään. Työntekijöiden edustajalla on salassapitovelvollisuus, joka vastaa julkisuus- ja salassapitolain mukaista velvollisuutta. Henkilöä, joka osallistuu viranomaistoimintaan viranomaisen tehtävässä tai virkavelvollisuuden nojalla tai vastaavalla tavalla, koskee kielto paljastaa yksilöä koskevia tietoja (2 luvun 1 §:n 2 momentti). Työntekijäorganisaation edustajaa koskee sama kielto luovuttaa tietoja tai käyttää niitä kuin viranomaisiakin, lukuun ottamatta sitä, että työntekijäorganisaation edustajalla on oikeus kiellosta huolimatta antaa tieto edelleen organisaation hallituksen edustajalle, jota kielto myös koskee. Tiedon luovuttajan tulee kertoa kiellosta tiedon saajalle (10 luvun 12 §). Tiedon haltija saa käyttää tietoa tehtävässään, mutta ei saa kertoa siitä kenellekään muulle.

#### Palkka-avoimuus Tanskan lainsäädännössä

Tanskassa samapalkkaisuuslain (*Ligelønsloven* LBK nr 899 af 05/09/2008) 2 a.1 §:n mukaan palkansaajalla on oikeus kertoa omasta palkastaan (*videregive oplysninger om egne lønforhold*). Säännös tuli voimaan palkkatilastointia koskevan velvoitteen käyttöönoton yhteydessä. Tavoitteena oli estää sopimukset, joilla työntekijä sitoutuu vaikenemaan palkkaehdoistaan. Säännös takaa sen, että työntekijä voi aina antaa tietoa palkastaan myös työntekijäjärjestölle.

Samapalkkaisuuslain 3 §:n mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työntekijää tai käyttää muita vastatoimia, jos työntekijä on nostanut palkkakanteen tai antanut tietoja palkastaan. Säännöstä vahvistaa todistustaakkasäännös, jonka mukaan työnantajan on osoitettava, että irtisanomiseen oli muu syy kuin tasa-arvokanne. Oikeudeton irtisanominen on pätemätön, jos työsuhteen jatkuminen tai palauttaminen ei ole ilmeisen kohtuutonta, jolloin irtisanotto voi vaatia hyvitystä. Oikeuskirjallisuuden mukaan palkka-avoimuutta kannattava työntekijä voi joutua vastatoimien kohteeksi myös työtovereitten taholta. Tilannetta voidaan käsitellä työturvallisuus- tai ammattijärjestökysymyksenä.

Varsinainen palkka-avoimuuden edistämiseen liittyvä samapalkkaisuuslain säännös 5 a § käsittelee työnantajan velvollisuuden tehdä joko palkkatilastointia tai palkkaselvitys. Työnantajalla, jonka palveluksessa on vähintään 35 työntekijää, on velvollisuus laatia sukupuolittain eritelty palkkatilasto ryhmiteltynä niin, että ryhmässä on vähintään 10 kumpaakin sukupuolta. Velvoite ei koske maataloutta, puutarhayrityksiä, metsätaloutta ja kalastusta (5 a.1 §). Ryhmät on muodostettava DISCO-koodin mukaisesti. Koodi on ILO:n ammattitehtävien luokitukseen perustuvan luokittelun tanskalainen virallinen versio, jonka mukaisesti laaditaan virallinen palkkatilasto. Koodin avulla työntekijät luokitellaan työtehtäviensä pohjalta. Samapalkkaisuuslain 5 b

§ antaa yksittäiselle työntekijälle oikeuden saada tietää, minkä työluokituskoodin mukaan hänen palkkansa määräytyy.

#### Palkka-avoimuus Islannin lainsäädännössä

Islannissa on lisätty palkkojen ja palkkausjärjestelmien avoimuutta ottamalla käyttöön pakollinen palkkausjärjestelmien sertifiointi, jota koskevat säännökset lisättiin lakiin naisten ja miesten tasa-arvosta (10/2008). Mainitun lain määritelmän mukaan (artikla 2 kohta 10) sertifikaatti on kirjallinen asiakirja ja sen antaa sertifiointi elin tehtyään palkkakartoituksen (pay audit), jonka tarkoitus on varmistaa, että yhtiön tai instituution palkkausjärjestelmä vastaa Islannin virallistandardeihin liitettyä standardia (IST Standard 85). Käyttöönotto tapahtuu porrastetusti, joten mahdollinen vaikutus palkkatilastoissa näkyy vasta joidenkin vuosien kuluttua.

#### Palkka-avoimuus Saksan liittotasavallan lainsäädännössä

Saksan liittotasavallan palkka-avoimuutta koskeva lainsäädäntö tukeutuu vahvaan yhteistyöperinteeseen, joka on vakiinnuttanut työntekijöiden edustajien oikeuden saada mm. palkkoihin liittyvää tietoa. Vaikka Saksan palkka-avoimuutta koskevassa mallissa kollektiivisopimuksilla on tärkeä merkitys, lainsäädäntö antaa myös yksittäiselle työntekijälle itsenäisen oikeuden saada palkkojen vertailun kannalta tarpeellista tietoa. Laki palkka-avoimuudesta (Entgelttransparenzgesetz) tuli voimaan 6.7.2017. Lain 10 § määrittelee yksilön oikeuden saada palkkatietoa. Pykälän mukainen oikeus on yli 200 henkeä työllistävien työnantajien palveluksessa olevilla henkilöillä (12 § 1) ja yksittäisellä työntekijällä on oikeus saada palkkatietoa 11–16 pykälässä määritellyin tavoin. Yksittäinen työntekijä saa nimetä saman työn tai viitetehtävän, jota koskevasta kokonaispalkasta ja enintään kahdesta palkanosasta hän haluaa tietoa (10 § kohta 1). Viitetehtävän osalta on annettava tieto täyttä työaikaa tekevien verokkien tilastollisesta mediaanipalkasta sekä enintään kahta palkan osaa koskeva tieto yhden kalenterivuoden ajalta.

## 6 Lausuntopalaute

-Lisätään myöhemmin

## 7 Säännökohtaiset perustelut

**6 §.** *Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa ja palkkatietämystä.* Pykälään lisättäisiin uusi kolmas momentti, jonka mukaan työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet, palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Pykälän otsikko korjattaisiin vastaamaan muuttunutta sisältöä. Samalla pykälän 1 ja 2 momentin ruotsinkielistä sanamuotoa ajantasaistettaisiin.

Ehdotettu työnantajan selvitysvelvoite koskisi kaiken kokoisia organisaatioita, ja sen tavoitteena olisi lisätä työntekijöiden palkkatietämystä. Selvitysvelvoitteeseen sisältyvät tiedot auttaisivat työntekijää arvioimaan omaa palkkaansa suhteessa muihin työntekijöihin tai työtehtäviin ja edistäisivät siten mahdollisuuksia havaita mahdollisia sukupuoleen perustuvia palkkaeroja.

Palkkausjärjestelmällä tarkoitettaisiin tapaa, jonka mukaan organisaation palkat määräytyvät. Se sisältää yleensä palkan määräytymisen perusteet ja palkkaustavan, niiden soveltamiseen liittyvän ohjeistuksen ja soveltamiskäytännöt. Tyypillisimmin palkkausjärjestelmät sisältävät työn vaatavuuteen ja työsuoritukseen liittyvät osat. Palkkausjärjestelmä voi olla määritelty työ- tai

virkaehtosopimuksessa, mutta se voi perustua myös organisaatiossa sovittuun järjestelmään tai olla niiden yhdistelmä. Palkan määräytyminen voi perustua pelkästään työehtosopimukseen. Se voi perustua myös työsopimukseen, kun palkkausjärjestelmästä ei ole sovittu tai kun palkan määräytymisestä on sovittu työsopimuksella.

Palkkausjärjestelmästä ja sen soveltamisesta annettavilla tiedoilla tarkoitettaisiin tietoja työnantajalla käytössä olevista palkan määräytymisen perusteista ja siitä, miten niitä käytännössä sovelletaan. Työntekijöille tulisi selvittää muun muassa käytössä olevan palkkausjärjestelmän toiminta, palkan määräytymisen tapa, mahdolliset palkan osat ja niiden merkitys, palkan tarkistamisen tapa, mahdollisten tavoite- tai palkkakeskustelujen sisältö sekä se, miten toimimalla työntekijöillä olisi mahdollisuus vaikuttaa omaan palkkaansa. Tiedon antaminen työntekijän vaikutusmahdollisuuksista omaan palkkaansa kannustaisi osaamisen kehittämiseen ja parempaan työsuoritukseen.

Muilla palkan määräytymisen perusteilla tarkoitettaisiin tässä työehtosopimusta ja työsopimusta.

Palkitsemisella tarkoitettaisiin kaikkea sitä, mitä työntekijä saa vastineeksi tekemästään työstä. Palkitseminen on johtamisen väline, jota työnantaja käyttää henkilöstön palkitsemisessa strategiansa mukaisesti. Siihen voisi kuulua rahallista ja aineetonta palkitsemista. Rahalliseen palkitsemiseen kuuluisivat muun muassa palkka, etuudet sekä mahdolliset tulos- ja voittopalkkiot ja kertapalkkiot. Aineettomaan palkitsemiseen voisivat kuulua muun muassa mahdollisuus koulutukseen ja urakehitykseen.

Työnantaja voisi selvittää ehdotuksen tarkoittamat tiedot henkilöstölle suullisesti tai kirjallisesti halutun mukaan ajankohtana. Selvitys voitaisiin antaa esimerkiksi perehdytyksen yhteydessä, työpaikan intranetissa, ilmoitustauluilla, henkilöstökokouksissa tai koulutustilaisuuksissa.

**6 a §.** *Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi työelämässä.* Pykälä säilyisi muuten ennallaan, mutta sen neljättä momenttia ehdotetaan täydennettäväksi työnantajaa koskevalla velvoitteella, jonka mukaan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vaipaasti koko henkilöstön saatavilla. Nykyinen tasa-arvolain 6 a §:n 4 momentti velvoittaa työnantajaa ainoastaan tiedottamaan henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä. Säännös jättää auki sen, mitä tietoja tasa-arvosuunnitelmasta on annettava.

Tasa-arvosuunnitelma koskee tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentin mukaan erityisesti palkkausta sekä muita palvelussuhteen ehtoja, ja se on laadittava silloin, jos palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Saman pykälän 3 momentissa määritellään tasa-arvosuunnitelman sisältö. Sen mukaan 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) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi; 3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Ehdotuksella varmistettaisiin, että kaikilla tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetuilla työntekijöillä olisi mahdollisuus saada tieto koko tasa-arvosuunnitelmasta. Ehdotettu velvoite kattaisi tasa-arvolain 6 a §:n 3 momentissa tarkoitettua tasa-arvosuunnitelman kokonaisuudessaan mukaan lukien siihen sisältyvän palkkakartoituksen. Velvoite koskisi myös tasa-arvosuunnitelman päivittämistä.



Ehdotuksen mukaan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että tasa-arvosuunnitelman tulisi olla kaikkien työntekijöiden saatavilla ilman, että sitä tarvitsee erikseen pyytää. Tasa-arvosuunnitelman asettamista henkilöstön saataville olisi hyvä käsitellä jo suunnitelmaa laadittaessa, ja sisällyttää tiedoksi antamisen tapa tasa-arvosuunnitelmaan. Velvoite voitaisiin toteuttaa työpaikan sisäisten käytäntöjen mukaisesti esimerkiksi sisäisen intranetin, sähköpostin tai ilmoitus-taulun välityksellä tai henkilöstön kokouksissa tai koulutuksissa.

Palkkakartoituksen sisällyttämisellä pykälään korostettaisiin siitä saatavan tiedon merkittävyttä henkilöstön palkkatietämyksen vahvistamisessa ja mahdollisen palkkasyrjinnän ennalta estämisessä. Saatavilla olevan tiedon tulisi olla sellaisessa muodossa, että työntekijöille voisi syntyä käsitys siitä, miten heidän palkkansa suhteutuvat organisaatioiden muiden työntekijöiden palkkoihin. Myös palkkausjärjestelmiä koskevan tiedon tulisi olla avointa. Työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetään erikseen työnantajan velvollisuudesta antaa työntekijälle selvitys, josta käyvät ilmi muun muassa palkan ja muun vastikkeen määräytymisen perusteet sekä palkanmaksukausi.

Ehdotuksella edistettäisiin palkkauksen läpinäkyvyyttä ja parannettaisiin työntekijöiden edellytyksiä arvioida työpaikan tasa-arvoilannetta ja omaa palkkaustaan. Työntekijöiden mahdollisuudet tunnistaa perusteettomia palkkaeroja ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi työpaikalla paranisivat.

**6 b §. Palkkakartoitus.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi neljäs momentti. Ehdotuksella vahvistettaisiin tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa säätämällä siitä, milloin työnantajan olisi luovutettava henkilöstön edustajille yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja ja muita palkan määräytymisen perusteita koskevia välttämättömiä tietoja. Sääntely koskisi momentissa tarkoitettujen tietojen antamista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa nimikirjalain 7 §:n 1 momentin soveltamista.

Nykyisessä tasa-arvolaisissa ei säädetä henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksista tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa. Tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentin mukaan henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa. Momenttia koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1325/2014, s.114) todetaan: ”Säännöksessä mainituilla riittävillä 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-arvoilanteen 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.”

Yksittäisten palkkatietojen käsittely on jo nykyään ollut mahdollista palkkakartoitusta laadittaessa erityisesti julkisella sektorilla. Tasa-arvolain esitöissä (HE 19/2014, s. 117, II) todetaan yksittäisten palkkatietojen käyttämisestä: ”Palkkakartoitus laadittaisiin edelleen siten, että yksittäisten henkilöiden palkkatiedot eivät ilmene palkkakartoituksesta. Tämä ei estä yksittäisten palkkatietojen käsittelyä palkkakartoitusta laadittaessa.” Myös tasa-arvoaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2018 (s. 110) suositellut, että työntekijöiden valitsemilla edustajilla tulisi olla käytössään palkkakartoituksen tekemisen edellyttämät tiedot kaikista henkilöstö- ja työntekijäryhmistä sekä tarvittaessa myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot.

Ehdotuksessa henkilöstön edustajien mahdollisuudesta yksittäisten palkkatietojen käyttämiseen momentin tarkoittamissa tilanteissa palkkakartoitusta laadittaessa säädettäisiin lain tasolla. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että yksilön palkkatiedot olisivat näkyvissä lopullisessa, tasa-arvosuunnitelman osana julkaistavassa palkkakartoituksessa.

Ehdotetun momentin piiriin kuuluisivat tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetut henkilöstön edustajat, joita ovat luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu ja muut henkilöstön nimeämät edustajat.

Yksittäisten työntekijöiden palkkatiedoilla tarkoitettaisiin SEUT 157 artiklan 2 kohdassa määritellyn palkan käsitteen mukaisesti tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Muilla palkan määräytymisen perusteita koskevilla välttämättömillä tiedoilla tarkoitettaisiin palkkavertailun kattavuuden varmistamisessa ja palkkaerojen syiden selvittämisessä tarvittavia tietoja, jotka auttaisivat hahmottamaan vertailtavien tosiasiallisten työtehtävien sisältöjä ja keskeisiä eroja.

Ehdotuksessa maininnalla palkkakartoitusta laadittaessa viitattaisiin siihen, että henkilöstön edustajilla olisi oikeus saada momentin tarkoittamia palkkatietoja koko palkkakartoitusprosessin ajan. Tasa-arvolain 6 a §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan palkkakartoitusta koskee koko henkilöstöä ja sisältää naisten ja miesten tehtävien luokituksen, palkat ja palkkaerot.

Palkkakartoituksen tekemisestä säädetään tasa-arvolain 6 b §:n 2 momentissa: ”Jos palkkakartoituksen vaatavuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia.”

Naisten ja miesten palkkoja verrataan vaatavuus- ja tehtäväryhmittäin. Perusteettomien palkkaerojen selvittämiseksi on verrattava toisiinsa sekä samoissa että samanarvoisissa tehtävissä maksettuja palkkoja. Myös erilaisia tehtäviä tulee verrata, jos ne ovat samanarvoisia. Käytettävästä palkkavertailun luokittelusta päätetään työnantajakohtaisesti. Tämä antaa mahdollisuuden työpaikan olosuhteiden kuten henkilöstörakenteen ja palkkausjärjestelmän huomioon ottamiseen. Palkkojen luokittelun tulee olla sellainen, että sen avulla pystytään arvioimaan, onko samoissa tai samanarvoisissa tehtävissä sukupuolesta johtuvia palkkaeroja. Samanarvoisella työllä tarkoitetaan kansainvälisten oikeuslähteiden ja tulkintojen mukaisesti työtä, jota on pidettävä yhtä vaativana kuin toista työtä. Työn vaatavuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa työn edellyttämään osaamiseen, työn vastuullisuuteen ja kuormitukseen sekä työoloihin (HE 19/2014, s. 116, I). Myös keskenään erilaiset työt voivat olla samanarvoisia.

Ehdotuksen mukaan momentin tarkoittamia yksittäisiä palkkatietoja olisi ensinnäkin annettava palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi. Tämä mahdollistaisi palkkavertailun tilanteissa, joissa työntekijät muutoin jäisivät palkkavertailujen ulkopuolelle. Vaikka tasa-arvolaki velvoittaa koko henkilöstön mukaan ottamiseen palkkakartoitukseen, työntekijöitä on esimerkiksi vertailuryhmien pienuuden vuoksi voitu jättää palkkavertailujen ulkopuolelle, jotta yksittäiset palkkatiedot eivät paljastuisi. Myös osa- ja määräaikaisia työntekijöitä on voitu jättää palkkakartoituksen ulkopuolelle. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun vuonna 2016 – 18 toteuttaman kuntien tasa-arvosuunnittelua koskevan selvityksen mukaan noin puolet selvitykseen sisällyttävistä kunnista oli ottanut palkkavertailuun vain työntekijäryhmät, joissa oli vähintään kuusi naista ja kuusi miestä. Tämän seurauksena hinnoittelu- ja tehtäväryhmittäinen tarkastelu koski vain 20–

35 prosenttia työntekijöistä, ja suuri osa työntekijöitä jäi vertailujen ulkopuolelle. (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, KK 22/2018 VP, s. 140–142).

Ehdotetun momentin tarkoittamia yksittäisiä palkkatietoja olisi annettava myös palkkaerojen syiden selvittämiseksi. Tämä vahvistaisi palkkakartoituksen tarkoituksen toteuttamista, joka tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentin mukaan on sen selvittäminen, ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä perusteettomia palkkaeroja. Kaikki palkkaerot eivät ole perusteettomia, vaan palkkaeroille voi olla tasa-arvolain 6 b §:n 3 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy. Se, minkä työntekijäryhmien välillä palkkoja verrataan, vaikuttaa perusteettomien palkkaerojen arviointiin. Jos palkkavertailuryhmät on muodostettu niin, että ryhmät ovat selkeitä ja perustuvat vaativuudeltaan samankaltaisiin töihin, naisten ja miesten keskipalkkojen vertailu antaa riittävän pohjan palkkaerojen ja niiden syiden havaitsemiseen ja arviointiin. Vertailuryhmään on kuitenkin voitu sijoittaa myös vaativuudeltaan erilaisia töitä, jolloin palkkaerot eivät tule näkyviin. Pieniä työntekijäryhmiä on myös voitu yhdistää muihin työntekijäryhmiin tai joitakin yksittäisiä työntekijöitä isompiin ryhmiin, mikä hankaloittaa palkkaerojen havaitsemista ja niiden syiden selvittämistä. Yksittäisten palkkatietojen avulla voitaisiin tällöin selvittää mahdollisia perusteettomia palkkaeroja. Yksilöpalkkojen avulla olisi myös mahdollista selvittää, miten palkkausjärjestelmää sovelletaan naisiin ja miehiin.

Ehdotuksessa henkilöstön edustajat saisivat momentin tarkoittamat palkkatiedot yli työehtosopimusrajojen. Tasa-arvolain 6 a §:n esitöissä (HE 195/2004 vp, s. 27, I) todetaan: ”Palkkakartoituksen avulla luottamusmiehet saavat ajantasaiset tiedot eri tehtäväluokituksissa ja tehtäväryhmissä olevista naisista ja miehistä yli työehtosopimusrajojen. Tämä aiheuttaa sen, että kun tasa-arvolain 6 §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus edistää tasa-arvoa työpaikalla, työnantajalle tulee tietoon tulevien palkkatilastojen perusteella velvollisuus toimia siten, että tilastojen osoittamat mahdolliset palkkasyrjäntilanteet tarkistetaan ja oikaistaan. Lisäksi määräys antaa luottamusmiehille sellaista informaatiota, jonka perusteella on mahdollista tehokkaasti käynnistää myös yksittäisten palkkasyrjäntilanteiden hoitaminen.”

Ehdotetun 6 b §:n 4 momentin mukaan työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot.

Ehdotetussa 6 b §:ssä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja 88 artiklan 1 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa antamalla erityinen säännös henkilötietojen luovuttamisesta kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen. Momentissa säädettäisiin tarkoituksesta, joihin tietoja on oikeus saada ja kenelle niitä on oikeus luovuttaa sekä tiedon saamiseen oikeutetuista ja tiedon luovuttamiseen velvoitetuista tahoista tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla.

Henkilöstön edustajilla olisi salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin, mikä olisi omiaan turvaamaan rekisteröityjen perusoikeuksia, erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Salassapitovelvollisuuden rikkominen olisi rangaistavaa, ja siitä tuomittavasta rangaistuksesta säädettäisiin rikoslaissa. Myös tietosuojalain (1050/2018) 35 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Mainitun pykälän mukaan joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista, taloudellisesta asemasta taikka toisen liikesalaisuudesta, ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle näin saamiaan tietoja eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Henkilön taloudellisen aseman on katsottu sisältävän päätoimen palkkausta koskevat tiedot (HE

30/1998 vp ja KHO 2019:157). Lisäksi luottamusmiessopimuksissa on määräyksiä, joiden mukaan luottamusmiehen on pidettävä tehtäviensä hoitamista varten saamansa tiedot luottamuksellisina.

**10 §. Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi viides momentti, jolloin nykyinen viides momentti siirtyisi kuudenneksi momentiksi. Ehdotetussa viidennessä momentissa säädettäisiin yksittäistä työntekijää koskevien palkkatietojen saannista työnantajalta tasa-arvolakiin perustuvaa palkkasyrjintää epäiltäessä sekä asiaan liittyvästä henkilötietojen suojasta. Ehdotus korvaisi tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetyn menettelyn, jonka mukaan vastaavia tietoja on pyydettävä tasa-arvovaltuutetulta, ja 17 § 3 momentti esitetään kumottavaksi.

Ehdotuksen mukaan momentissa tarkoitetuilla henkilöstön edustajilla olisi palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä oikeus palkkasyrjintäepäilyyn selvittämiseksi saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä suoraan työnantajalta. Ehdotettu menettely nopeuttaisi ja joustavoittaisi tietojen saamista sekä mahdollistaisi palkkasyrjintäepäilyyn selvittämisen ensi vaiheessa työpaikkatasolla.

Ehdotetun momentin tarkoittamia henkilöstön edustajia olisivat tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa säädettyä vastaavasti luottamusmiehet, luottamusvaltuutetut, työsuojeluvaltuutetut sekä muut henkilöstön nimeämät edustajat. Momentissa tarkoitettuja tietoja olisi oikeus saada palkkasyrjintäepäilyyn selvittämistä varten.

Luottamusmiehillä on jo tasa-arvolain sekä useiden työehtosopimusten perusteella oikeus saada työntekijää koskevia tietoja palkkasyrjintää epäiltäessä. Tasa-arvolain 10 §:n 4 momentin mukaan työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsuojeluvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Lisäksi useilla aloilla olevan tyypillisen työehtosopimuskirjauksen mukaan työnantajan on annettava kaikki asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot asiaa selvittävälle luottamusmiehelle, jos on epäselvyyttä tai erimielisyyttä työntekijän palkasta. Epäselvyys tai erimielisyys voi perustua joko työehtosopimukseen tai lainsäädäntöön.

Tasa-arvolaisissa ei säädetä luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien oikeudesta saada palkkatietoja yksittäisestä työntekijästä palkkasyrjintää epäiltäessä tilanteessa, jossa työntekijä ei suostu tietojensa luovuttamiseen. Ehdotetulla sääntelyllä vahvistettaisiin siten työntekijöiden mahdollisuuksia saada palkkasyrjintäepäilyyn selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Kun palkkasyrjintä todetaan vertaamalla palkkoja, palkkatietojen saatavilla oleminen on käytännössä edellytyksenä sille, että työntekijä voi vedota tasa-arvolain palkkasyrjintäkieltoon ja neuvotella palkkansa korjaamisesta tai viedä asiansa tuomioistuimeen. Palkkatietojen saanti on edellytys palkkasyrjintäkieltojen tehokkaalle toteutumiselle.

Palkkaa koskevilla tiedoilla tarkoitettaisiin ehdotuksessa SEUT 157 artiklan 2 kohdassa määritellyn palkan käsitteen mukaisesti tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Tiedot olisi annettava palkanosittain eriteltyinä. Tiedonantovelvollisuuden piiriin ei kuuluisi tieto siitä, miten työnantaja on arvioinut yksittäisen työntekijän työsuoritusta.

Työehtoja koskevilla tiedoilla tarkoitettaisiin tietoja mahdollisen palkkasyrjinnän arvioimiseksi ja oikeussuojan hakemiseksi. Tällaisia olisivat tiedot, jotka auttavat hahmottamaan vertailtavien

tosiasiallisten työtehtävien sisältöjä ja keskeisiä eroja. Tiedot voisivat liittyä esimerkiksi työtehtävien laatuun ja työoloihin. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan objektiivisia vertailukriteerejä ovat koulutus- ja ammattitaitovaatimukset, pätevyys, työn kuormittavuus ja vastuun määrä sekä suoritettavan työn ja työtehtävien luonne. Mahdollinen työnantajan tekemä arvio auttaisi työntekijää eroja vertailtaessa.

Työnantajan luovuttaessa momentin tarkoittamia tietoja henkilöstön edustajalle työnantajan olisi ilmoitettava tietojen luovuttamisesta niille työntekijöille, joiden tietoja luovutus koskisi. Menettelyllä turvattaisiin asiaan liittyvää henkilötietojen suojaa. Velvoite ei kuitenkaan koskisi nimikirjalain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja julkisia palkkatietoja.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti henkilöstön edustajilla olisi oikeus luovuttaa työnantajalta saamiaan palkkatietoja edelleen palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle vain palkkasyrjintäepäilyä tutkimista varten. Saman periaatteen mukaisesti työntekijä voisi käsitellä henkilöstön edustajalta saamiaan palkkatietoja ainoastaan palkkasyrjintäepäilynsä selvittämistä varten.

Ehdotetun momentin mukaan sellaisilla työpaikoilla, joilla ei olisi henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä olisi oikeus saada momentissa tarkoitettut tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä.

Tasa-arvolain 19 §:n 1 momentin mukaan se, joka epäilee joutuneensa tasa-arvolaisissa tarkoitettun syrjinnän kohteeksi, voi pyytää tasa-arvovaltuutetulta ohjeita ja neuvoja asiassa. Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus saada valvontaa varten välttämättömät tiedot tasa-arvolain 17 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun tavoin.

**14 a §. Rangaistussäännökset.** Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin rangaistavaksi teoksi ehdotetussa 6 b §:n 4 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisen. Pykälän 1 ja 3 momenttien sisällöt säilyisivät ennallaan. Samalla ruotsinkielisen pykälän otsikkoa sekä 1 ja 2 momenttien sanamuotoa ajantasaistettaisiin

Ehdotetussa 6 b §:n 4 momentissa säädettäisiin tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien salassapitovelvollisuudesta palkkatietoihin ja muihin palkan määräytymisen perusteita koskeviin välttämättömiin tietoihin.

**17 §. Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle.** Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Palkkatietojen saannista työntekijän epäillessä palkkasyrjintää ehdotetaan säädettäväksi uudessa 10 §:n 5 momentissa.

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan palkkasyrjintää epäilevän työntekijän on pyydettävä toisen työntekijän palkkatietoja työntekijän edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta, sisällytettiin tasa-arvolakiin vuonna 2005 (232/2005, HE 195/2004). Säännöstä perusteltiin tarkoituksella edistää palkkasyrjintäepäilyjen selvittämistä työpaikkatasolla. Tasa-arvovaltuutettu vastusti säännöstä katsoen sen korostavan viranomaismenettelyä. Valtuutetun mukaan verrokkihenkilön palkkatietojen saanti suoraan työnantajalta olisi edistänyt tavoitetta parhaiten. Tietojen pyytämistä henkilöstön edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetulta on myös pidetty byrokraattisena ja oikeussuojan tehokkuuden kannalta kyseenalaisena keinona. Säännöstä ei ole käytetty.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.3.2023.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

## **10 Suhde muihin esityksiin**

### **10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

### **10.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Palkka-avoimuuden lisääminen on yksi keino vaikuttaa samapalkkaisuuden toteuttamiseen. Laki-ehdotuksessa pyritään palkka-avoimuutta tasa-arvolain syrjintä- ja edistämissäännöksissä lisäämällä estämään sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistämään palkkatasa-arvoa. Ehdotuksella toteutetaan erityisesti perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevia säännöksiä, 6 §:n 4 momentissa säädettyä tasa-arvon edistämisen velvoitetta, perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvasäännöstä sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

### **Yhdenvertaisuus**

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyvällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia.

Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Oikeuskirjallisuuden mukaan yhdenvertaisuussäännös toteuttaa lisäksi osaltaan perustuslain 1 §:n 2 momentin yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjäntäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella.

Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää yleisen, sääntelyvarauksen muotoon kirjoitetun velvollisuuden edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tasa-arvon edistämistä työelämässä viitataan tasa-arvoiseen kohteluun sekä työssä että työhön otettaessa. Asian erityisen merkityksen vuoksi lainkohdassa on erillinen maininta tasa-arvon edistämistä palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7, PeVL 40/2016 vp, PeVL4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Lainkohdassa korostetaan naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta, joka perustuu myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen (PeVL 38/2006 vp). Lainkohdassa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi (HE 309/1993 vp, s. 46). Tasa-arvolaki on tärkeä yksittäinen tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös (PeVL 40/2004 vp, s. 2). Perustuslain 6 §:n 4 momentti täydentää perustuslain 22 §:ssä säädettyä velvoitetta.

#### Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Tältä osin säännös vastaa ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa. Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaista perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin (HE 309/1993, s. 75).

#### Ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus

Useat ihmisoikeussopimukset ja EU-lainsäädäntö sisältävät sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän kiellon sekä velvoitteen kiellon täytäntöönpanoon. Näitä velvoitteita on tarkasteltu kohdissa 2.3 (Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin oikeus) sekä 4.2.3 (Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon).

#### Oikeusturva

Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Säännöksellä turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa

tilanteissa. Toisaalta perusoikeus kohdistuu laajemmalle alueelle kuin mainitut ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan (Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Työelämän tasa-arvodirektiivin 17 artikla velvoittaa varmistamaan, että direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitettujen oikeudellisten menettelyt ovat kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tullessa kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Unionin tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden velvoitteen tarjota oikeussuojakeinoja, joilla voidaan riittävästi varmistaa unionin oikeuden alaan kuuluvien oikeuksien tehokas oikeusuoja tuomioistuimessa. Se perustuu tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteille. Tehokkuusperiaate edellyttää, että kansallisissa laissa ei tehdä unionin oikeuden mukaisten oikeuksien toteuttamisesta mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Vastaavuusperiaate edellyttää, että unionin oikeudesta johtuviin vaatimuksiin liittyvät ehdot eivät ole epäsuotuisampia kuin vastaaviin luonteeltaan kansallisiin kanteisiin liittyvät ehdot.

Unionin tuomioistuimen periaatteellisesti merkittävässä tuomiossa 14/83 (von Colson, Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen) luotiin oikeusturvan tehokkuutta koskeva tulkintaperiaate. Periaatteen mukaan silloin, kun EU-oikeus antaa jonkin oikeuden, jäsenvaltiolla on velvollisuus luoda keinot oikeuden toteuttamiseksi. Tuomion mukaan jäsenvaltiolla on velvoite saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tuomion kohdassa 18 todetaan: ”Direktiivin 6 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kansallisissa oikeusjärjestyksissään tarvittavat toimenpiteet, jotta jokainen, joka katsoo joutuneensa syrjinnän kohteeksi, voi toteuttaa oikeutensa tuomioistuinteitse. Säännöksestä seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat riittävän tehokkaita direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi, ja huolehdittava siitä, että asianomaiset henkilöt voivat tosiasiallisesti vedota näihin toimenpiteisiin kansallisissa tuomioistuimissa” (ks. tuomiosta tarkemmin kohta 2.3.1 Euroopan unionin oikeus).

KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet viranotoimiuksessa olevat henkilöt.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sen mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet viranotoimiuksessa olevat henkilöt. Euroopan neuvoston oikeudessa on kehitetty joitakin periaatteita tehokkuuden määrittämiseksi. Tehokkaan oikeussuojakeinon on muun muassa oltava saatavilla, voitava tarjota oikeussuojaa valittajan asiassa ja tarjottava kohtuulliset mahdollisuudet voittaa asia. (Euroopan unionin perusoikeusvirasto, FRA 2016, s. 318).

Arviointia edellä mainittujen perusoikeuksien näkökulmasta

Kaikkien ehdotettujen muutosten tavoitteena on estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää palkkatasa-arvoa. Asiaan liittyvää henkilötietojen suojaa käsitellään erikseen jäljempänä.



Henkilöstön tiedonsaantioikeuksia lisäävissä ehdotuksissa (6 § 3 ja 6 a § 4) tasa-arvon edistämiseen pyritään vahvistamalla työntekijöiden palkkatietämystä. Säännöksellä olisi merkitystä erityisesti PL 6 §:n 4 momentin ja PL 22 §:n kannalta. Ehdotuksella pyritään myös luomaan työntekijöille parempia edellytyksiä palkkauksen ja palkkojen arvioimiseen, millä voi olla välillistä vaikutusta PL 6 §:n 1 ja 2 momentin toteuttamiseen.

Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoituksessa lisäävä ehdotus (6 b § 4) pyrkii edistämään tasa-arvoa luomalla paremmat mahdollisuudet palkkakartoituksen toteuttamiseen eli mahdollisten sukupuoleen perustuvien perusteettomien palkkaerojen havaitsemiseen. Palkkakartoitussäännös vaikuttaisi siten palkkasyrjintää ennalta estävästi. Ehdotuksella toteutettaisiin erityisesti PL 6 §:n 4 momentissa ja PL 22 §:ssä säädettyjä velvoitteita sekä vaikutettaisiin PL 6 §:n 1 ja 2 momentin toteuttamiseen.

Palkkasyrjintäepäilytilannetta koskeva ehdotus (10 § 5) liittyy perustuslain palkkasyrjintäkiellon tosiasialliseen toteuttamiseen ja oikeussuojan tehokkuuteen. Perustuslain turvaamalla palkkasyrjintäkiellolla on syrjintää epäilevän kannalta oikeusvaikutuksia vasta, jos lainsäädäntö takaa riittävän tehokkaat mahdollisuudet oikeussuojan käyttöön syrjintäkieltoa rikottaessa. Palkkasyrjinnän toteaminen ja oikeussuojan hakeminen edellyttävät tietoa verrokkihenkilön palkasta. Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetty palkkasyrjintää epäilevän työntekijän oikeus verrokkien palkkatietoihin toteutuu henkilön edustajan välityksellä tasa-arvovaltuutetun kautta, jos epäilyyn on perusteltua aihetta. Säännöstä on arvosteltu tehottomaksi. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi mietinnössään TyVM 3/2005 vp - HE 195/2004 vp (s. 9, 11), että säännös voi olla byrokraattinen ja sen edellyttämä menettely nostaa kynnystä palkkasyrjintäkäsytysten esiin ottamiseen. Valiokunnan mukaan mahdollisimman suuri avoimuus ja kaikkien palkkaan vaikuttavien tekijöiden läpinäkyvyys palvelevat parhaiten luottamukseen ja oikeudenmukaisuuteen perustuvan työilmapiirin luomista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Ehdotetussa 10 §:n 5 momentissa pyritään vahvistamaan tasa-arvolain palkkasyrjintäkiellon toimeenpanoa EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä niiden tulkinnan näkökulmasta. (Ks. myös kohdat 2.2 ja 2.3 sekä 10 §:n 5 ja 17 §:n 3 momentin säännöskohtaiset perustelut).

#### Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksessa ehdotetaan henkilöstön edustajille oikeutta saada työnantajalta työntekijöiden palkkatietoja. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin toisen lauseen lakivarauksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa on rajoittanut lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, PeVL 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yk-

sityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018, PeVL 54/2014 vp ja PeVL 10/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Valiokunnan näkemyksen mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp). Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 1/2020 vp, s. 2, PeVL 4/2020 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (ks. esim. PeVL 20/2020 vp) on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta korostaa, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että henkilötietojen osalta tietosuoja-asetusta täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä on mahdollista kansallisesti säätää, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsittelyperuste, eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen liikkumavaran käytön on lisäksi oltava yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara –osiossa ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan yleisen edun mukainen ja oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi lakiehdotuksen yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran alaa on arvioitu ja selostettu tarkemmin esityksen tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara –osiossa ja jonkin verran säännöskohtaisissa perusteluissa.

Kansallinen erityissääntely katsottaisiin välttämättömäksi myös riskiperusteisen lähestymistavan näkökulmasta, koska kyse on yksilöön kohdistuvien palkkatietojen luovuttamisesta, ja siksi on olemassa riski rekisteröidyn kannalta, mikäli yksityiskohtaista sääntelyä ei olisi. Sääntelyn oikeasuhteisuus on huomioitu rajaamalla tiedonsaantioikeus palkkaa- ja työehtoja koskeviin tietoihin palkkasyrjintäepäilyn tutkimista varten.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lain-

sääntäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/D). Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydentilatiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVL 15/2018 vp, s. 35—43, PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohdista ja kattavaa (PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Palkkatieto on henkilötieto, ja palkkatiedon käsittelyyn sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Palkkaa koskeva tieto ei kuitenkaan kuulu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin tai ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttu valtiosääntöisesti arkaluonteinen tieto. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista (esimerkiksi ammattiliiton jäsenyys ja henkilön terveyttä koskevat tiedot) säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tämän vuoksi palkkatietojen yhteydessä ei luovutettaisi sellaisia tietoja, joista voisi ilmetä henkilön terveyttä koskevia tietoja. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi sairautuuksia koskevat tiedot.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava 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, 6 a, 6 b, 10, 14 a ja 17 §  
sellaisina kuin niistä ovat 6 § laissa 232/2005, 6 a, 6 b ja 17 § laissa 1329/2014, 10 § laissa 1023/2008, ja 14 a § laeissa 691/1995 ja 488/2011, seuraavasti:

#### 6 §

##### *Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa ja palkkatietämystä*

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:

- 1) toimia siten, että avoimena oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

Työnantajan on vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet, palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.

#### 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) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;

3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen on oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.

Palkkakartoitusta voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

## 6 b §

### *Palkkakartoitusta*

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

Jos palkkakartoituksen vaatavuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia.

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

Työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot. Henkilöstön edustajilla on salassapitovelvollisuus saamiinsa tietoihin.

## 10 §

### *Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään*

Työnantajan on pyynnöstä viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun tapaan. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat.

Työnantajan on samoin viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista työnhakijalle tai työntekijälle, joka katsoo joutuneensa 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa taikka 8 a tai 8 d §:ssä tarkoitettua syrjinnän kohteeksi.

Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työehtosopimuksen 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.

Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä luottamusmiehellä, luottamusvaltuutetulla, työsuojeluvaltuutetulla tai muulla henkilöstön nimeämällä edustajalla on palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseksi oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Työnantajan on ilmoitettava tietojen luovuttamisesta niille työntekijöille, joiden tietoja on luovutettu. Henkilöstön edustajilla on oikeus luovuttaa saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty. Mitä tässä momentissa säädetään työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta, ei sovelleta nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin palkkatietoihin. Jos työpaikalla ei ole henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä on oikeus saada tässä momentissa tarkoitettut tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä.

Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

#### 14 a §

##### *Rangaistussäännökset*

Rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Rangaistus 6 b §:n 4 momentissa ja 10 §:n 4 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka rikkoo 14 §:n kieltoa koulutuspaikkaa haettavaksi ilmoitettaessa, on tuomittava *syrjivästä ilmoittelusta* sakkoon. Syyttäjä saa nostaa syytteen syrjivästä ilmoittelusta vain tasa-arvovaltuutetun ilmoituksen perusteella.

#### 17 §

##### *Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle*

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus maksutta saada viranomaisilta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamassaan kohtuullisessa määräajassa saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

Kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuudesta evankelisluterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## 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, 6 a, 6 b, 10, 14 a ja 17 §  
sellaisina kuin niistä ovat 6 § laissa 232/2005, 6 a, 6 b ja 17 § laissa 1329/2014, 10 § laissa 1023/2008, ja 14 a § laeissa 691/1995 ja 488/2011, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 §

6 §

*Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa*

*Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa  
ja palkkatietämystä*

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:

- 1) toimia siten, että avoimna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

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:

- 1) toimia siten, että avoimna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä;
- 2) edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista erilaisiin tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen;
- 3) edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa;
- 4) kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille;
- 5) helpottaa naisten ja miesten osalta työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista kiinnittämällä huomiota etenkin työjärjestelyihin; ja
- 6) toimia siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä.

*Työnantajan on vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut*



*palkan määräytymisen perusteet, palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa.*

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 luokitukselta, palkoista ja palkkaeroista;

2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;

3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle.

Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, jos tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain.

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 luokitukselta, palkoista ja palkkaeroista;

2) käynnistettäväksi tai toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi;

3) arvio aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista.

Tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. *Tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen on oltava vapaasti koko henkilöstön saatavilla.*

Palkkakartoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, 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, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia.

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

10 §

*Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään*

Työnantajan on pyynnöstä viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun tapoihin. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat.

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, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia.

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

*Työnantajan on palkkakartoitusta laadittaessa palkkavertailun kattavuuden varmistamiseksi tai palkkaerojen syiden selvittämiseksi annettava 6 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille näiden pyytämät yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot ja muut palkan määräytymisen perusteita koskevat välttämättömät tiedot. Henkilöstön edustajilla on salassapitovelvollisuus saamiensa tietoihin.*

10 §

*Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään*

Työnantajan on pyynnöstä viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelystään sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun tapoihin. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat.

Työnantajan on samoin viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista työnhakijalle tai työntekijälle, joka katsoo joutuneensa 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa taikka 8 a tai 8 d §:ssä tarkoitetun syrjinnän kohteeksi.

Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.

Työnantajan on samoin viivytyksettä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista työnhakijalle tai työntekijälle, joka katsoo joutuneensa 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa taikka 8 a tai 8 d §:ssä tarkoitetun syrjinnän kohteeksi.

Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu.

Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.

*Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä luottamusmiehellä, luottamusvaltuutetulla, työsuojeluvalluutetulla tai muulla henkilöstön nimeämällä edustajalla on palkkasyrjintäepäilyn selvittämiseksi oikeus saada työnantajalta palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisistä työntekijöistä. Työnantajan on ilmoitettava tietojen luovuttamisesta niille työntekijöille, joiden tietoja on luovutettu. Henkilöstön edustajilla on oikeus luovuttaa saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty. Mitä tässä momentissa säädetään työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta, ei sovelleta nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin palkkatietoihin. Jos työpaikalla ei ole henkilöstön edustajaa, palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä on oikeus saada tässä momentissa tarkoitetut tiedot tasa-arvovaltuutetun välityksellä.*

## *Voimassa oleva laki*

Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

### 14 a §

#### *Rangaistussäännökset*

Rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Rangaistus 10 §:n 4 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka rikkoo 14 §:n kieltoa koulutuspaikkaa haettavaksi ilmoitettaessa, on tuomittava *syrjivästä ilmoittelusta* sakkoon. Syyttäjä saa nostaa syytteen syrjivästä ilmoittelusta vain tasa-arvovaltuutetun ilmoituksen perusteella.

### 17 §

#### *Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle*

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus maksutta saada viranomaisilta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamassaan kohtuullisessa määräjässä saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

*Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-*

## *Ehdotus*

Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

### 14 a §

#### *Rangaistussäännökset*

Rangaistus syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä.

Rangaistus *6 b §:n 4 momentissa ja 10 §:n 4 momentissa* säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Joka rikkoo 14 §:n kieltoa koulutuspaikkaa haettavaksi ilmoitettaessa, on tuomittava *syrjivästä ilmoittelusta* sakkoon. Syyttäjä saa nostaa syytteen syrjivästä ilmoittelusta vain tasa-arvovaltuutetun ilmoituksen perusteella.

### 17 §

#### *Tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle*

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus maksutta saada viranomaisilta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus asettamassaan kohtuullisessa määräjässä saada jokaiselta tämän lain noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa.

*(kumotaan)*

*Voimassa oleva laki*

*arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.*

Kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuudesta evankelisluterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

*Ehdotus*

Kirkon ja seurakunnan asiakirjojen julkisuudesta evankelisluterilaisessa kirkossa säädetään erikseen.

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20