

Asia: VN/7728/2024

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (palkka-avoimuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano)

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 §:ää

SAK kannattaa sukupuolten palkkaeron ja työntekijäryhmien määritelmien lisäämistä tasa-arvolakiin. Määritelmät vastaavat palkka-avoimuusdirektiivin määritelmiä. SAK kiinnittää huomioita siihen, että 3 §:stä on poliittisten neuvottelujen jälkeen poistettu samanarvoisen työn määritelmä, joka oli vielä hallituksen esitysluonnoksen toukokuun versiossa. SAK katsoo, että myös samanarvoisen työn määritelmä olisi tullut lisätä tasa-arvolain 3 §:n määritelmiin direktiivin määritelmän mukaisesti.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Ehdotettu pykälä ei täytä direktiivin asettamia minimitäytäntöönpanon vaatimuksia. Direktiivin 4 artiklan 1. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajilla on palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Edelleen 4 artiklan 4. kohdassa todetaan: ”Palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa, käyttäen objektiivisia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä, joista on sovittu työntekijöiden edustajien kanssa, jos tällaisia edustajia on. Nämä kriteerit eivät saa perustua suoraan tai välillisesti työntekijöiden sukupuoleen. Niihin on kuuluttava pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut tekijät, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä.

Niitä on sovellettava objektiivisella ja sukupuolineutraalilla tavalla, johon ei sisälly minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää. Varsinkaan asiaankuuluvia pehmeitä taitoja ei saa aliarvostaa.”

Ehdotetussa pykälässä ei todeta palkkarakenteista mitään, vaikka direktiivi nimenomaan lähtee siitä, että työnantajilla on oltava palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Tämän lisäksi sukupuolineutraalien ja syrjimättömien kriteerien osalta pykäläluonnos jää liian väljäksi verrattuna direktiivin edellyttämään. Pykäläehdotuksessa

todetaan, että kriteerejä ovat ”työn luonteesta riippuen osaaminen, kuormitus, vastuu, työoloihin liittyvät tekijät sekä muut kyseisessä työssä tai tehtävässä merkitykselliset tekijät.”

Direktiivi edellyttää, että kriteereihin on kuuluttava pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut tekijät. Näin ollen direktiivi ei mahdollista sitä, että työn luonteesta riippuen joku neljästä edellytetyistä kriteeristä jätettäisiin kokonaan huomioimatta. Työnantajan olisi punnittava kutakin näistä neljästä tekijästä sen osalta, mikä on näiden kriteerien merkitys kyseisessä työssä tai tehtävässä.

Pykäläehdotuksessa ei myöskään todeta direktiivin edellytystä siitä, että kriteereistä on sovittava henkilöstön edustajan kanssa, eivätkä kriteerit saa perustua suoraan tai välillisesti työntekijöiden sukupuoleen ja niitä on sovellettava objektiivisella ja sukupuolineutraalilla tavalla, johon ei sisälly minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää.

Ehdotettu uusi 3 a § on velvoittavuudeltaan väljempi kuin direktiivi edellyttää. Lisäksi sääntelyn velvoittavuus olisi riippuvainen siitä, sovelletaanko työntekijään työ- tai virkaehtosopimusta, jossa työn arvon tai vaativuuden arviointi on kytketty osaksi työ- tai virkaehtosopimuksen palkkausjärjestelmää.

Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan työn samanarvoisuutta arvioitaisiin tässä laissa syrjimättömien, sukupuolineutraalien ja työssä merkityksellisten arviointikriteerien perusteella, joita olisivat työn luonteesta riippuen osaaminen, kuormitus, vastuu, työoloihin liittyvät tekijät sekä muut kyseisessä työssä tai tehtävässä merkitykselliset tekijät. Perusteluiden mukaan kyse olisi menetelmästä töiden samanarvoisuuden tunnistamiseen. SAK korostaa, että direktiivi edellyttää sekä saman ja samanarvoisen työn tunnistamista, arviointia sekä toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka.

Ehdotetun säännöksen 2 momentti olisi arviointikriteerien suhteen vielä väljempi kuin ehdotetun 3 a §:n 1 momentti. Pykälän 2 momentti koskisi tilannetta, jossa työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa työn arvon tai vaativuuden arviointi on kytketty osaksi palkkausjärjestelmää. Perusteluiden mukaan olisi luontevaa, että työn samanarvoisuus voitaisiin arvioida työehtosopimuksessa määriteltyjen kriteerien perusteella. Säännös ei kuitenkaan edellyttäisi, että työehtosopimuksessa määritellyt kriteerit vastaisivat direktiivin edellyttämiä samanarvoisen työn arvioinnin kriteereitä. Säännös edellyttää, että sanotut kriteerit heijastavat työn vaativuutta tai arvoa kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisellä tavalla esimerkiksi osaamisen, kuormituksen, vastuun, työolojen tai muiden vastaavien seikkojen perusteella.

Ottaen huomioon, että kyse on direktiivin vähimmäisvaatimuksista, hallituksen esitysluonnoksessa käytetyt sanamuodot ja -valinnat ovat epäselviä, hyvin tulkinnanvaraisia ja aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta. Tulkinnanvaraisuus heijastuu sekä työntekijöihin että työnantajiin, kun lakia sovellettaessa joudutaan arvioimaan, mitkä ovat direktiivin edellyttämistä vähimmäisvaatimuksista. SAK korostaa, että sääntelyn ja sitä koskevien perusteluiden täsmällisyys on erittäin tärkeää yksilön oikeussuojan toteutumisen kannalta.

Ehdotettu 3 a § asettaa työntekijät samanarvoisen työn arvioinnin kriteerien ja säätelyn velvoittavuuden osalta eri asemaan sen perusteella, sovelletaanko heihin työ- tai virkaehtosopimuksen mukaista palkkausjärjestelmää, työehtosopimusta, jossa ei ole sovittu palkkausjärjestelmästä vai työnantajan käyttöön ottamaa palkkausjärjestelmää, joka ei perustu työ- tai virkaehtosopimukseen.

Pykälän perustelut lähtevätkin virheellisesti siitä oletuksesta, että tarkoituksena ei ole, että kaikenlaisia töitä tulisi voida vertailla suhteessa toisiinsa, sillä töiden vertailukelpoisuus vaihtelee. Samanarvoisen työn vertailussa on nimenomaan kyse siitä, että kaikenlaisia töitä voi vertailla keskenään ja direktiivissä määriteltujen kriteerien avulla tehdyn vertailun lopputuloksena voidaan todeta, ovatko työt samanarvoisia vai eivät. Työnantaja ei voi siis ennakolta todeta, ettei joitain töitä voisi edes vertailla keskenään.

Pykäläehdotuksen 2 momentti on direktiivin vastainen. Direktiivin 4 artikla ei sisällä kansallista liikkumavaraa nyt esitetyllä tavalla. Direktiivin resitaalin 45 mukaan on kunnioitettava kansallisten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujärjestelmien erilaisia piirteitä koko unionissa sekä työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta ja sopimusvapautta samoin kuin niiden roolia työntekijöiden ja työnantajien edustajina. Direktiivin 30 artiklan mukaan direktiivi ei vaikuta millään tavoin oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivillä ei puututa kansalliseen työmarkkinajärjestelmään esimerkiksi edellyttämällä siirtymistä työehtosopimusjärjestelmästä laissa säädettyyn vähimmäispalkkaan. Sen sijaan edellä todetut direktiivin kohdat eivät tarkoita sitä, että työehtosopimuksella työnantaja voisi ohittaa direktiivistä tulevat vaatimukset.

Jo tällä hetkellä oikeustila on se, että miesten ja naisten samapalkkaisuusperiaate on sovellettavissa myös silloin, kun palkoista on sovittu järjestöjen keskinäisissä työehtosopimusneuvotteluissa tai paikallistasolla käydyissä neuvotteluissa (C-400/93 Royal Copenhagen). Samoin EUT:n ratkaisussa on todettu, että ”yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että koska perustamissopimuksen 119 artikla on pakottava,

miespuolisia ja naispuolisia työntekijöitä koskeva syrjinnän kieltä ei koske ainoastaan viranomaisten toimintaa, vaan myös kaikkia palkkatyöhön sovellettavia työehtosopimuksia sekä yksityisten välisiä sopimuksia- (ks. tämän suuntaisesti mm. em. asia Defrenne II, tuomion 39 kohta)” (C-381/99 Brunnhofer) (ks. teemaan liittyen myös esim. EUT:n ratkaisu C-486/18, RE v. Praxair MRC SAS kohdat 67 ja 68).

Käytännössä nyt kansallisesti oltaisiin säätämässä asiassa siten, että direktiivin varsin selkeää ja vähimmäisharmonisoivaa säännösisältöä voitaisiin kaikkein pahimmassa tapauksessa kiertää merkittävilta osin. Näin epämääräiset ja käytännössä oikeudellisesti perusteettomat tulkinnot direktiivistä lisäävät riskiä jäsenvaltiolle kohdistuville taloudellisille sanktioille. Lisäksi korostamme, että artiklan ydinsisältö on vahvasti liitännäinen SEUT 157 artiklaan käytännössä selventäen sen sisältöä. Onkin mahdollista, että EU:n perussopimukseen liitännäisenä ydinsisältö voi tulla joka tapauksessa SEUT 157 artiklassa säädetyn samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyvän välittömän oikeusvaikutuksen takia sovellettavaksi (vrt. esim. EUT:n ratkaisu C-624/19 K ym. v. Tesco Stores liittyen samanarvoiseen työhön ja yhteen ainoaan alkuperään [single source] mm. kohdat 36 ja 37: ” - Tästä seuraa, että tilanne, jossa samaa tai samanarvoista työtä tekevien eri sukupuolta olevien työntekijöiden palkkaan vaikuttavilla ehdoilla voidaan katsoa olevan yksi ainoa alkuperä, kuuluu SEUT 157 artiklan soveltamisalaan ja että näiden työntekijöiden työtä ja palkkaa voidaan verrata kyseisen artiklan perusteella, vaikka he tekevät työtään eri toimipaikoissa. Näin ollen on katsottava, että SEUT 157 artiklaan voidaan vedota kansallisissa tuomioistuimissa riita-asiassa, joka perustuu

samanarvoiseen työhön, jota eri sukupuolta olevat työntekijät, joilla on sama työnantaja, tekevät kyseisen työnantajan eri toimipaikoissa, jos työnantaja muodostaa tällaisen yhden ainoan alkuperän”).

SAK toteaa, että käytännössä pykälämuotoilu ja sen perustelut ovat poliittisten neuvottelujen lopputuloksena muotoutuneet sellaisiksi, että niille ei ole löydettävistä pohjaa itse direktiivistä. Säännökset pitää kirjoittaa vastaamaan direktiivissä säädettyä. Myöskään perusteluteksti ei vastaa monilta osin voimassa olevaa samapalkkaisuuden periaatetta koskevaa oikeutta. Näin ollen myös perustelut pitää korjata vastaamaan ensinnäkin direktiiviä sekä myös nykyistä oikeustilaa. SAK haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että direktiivin artiklan kirjausta ”varsinkaan asiaankuuluvia pehmeitä taitoja ei saa aliarvostaa” ei ole kirjattu hallituksen esitysluonnokseen, vaikka siitä on yksiselitteinen maininta artiklatekstissä.

Lopuksi SAK esittää huolensa siitä, että perusteluissa on myös analysoitu ja tuotu esiin EUT:n ratkaisuja täysin ylimalkaisesti. Tämä on huolestuttavaa jo vallan kolmijako-opin näkökulmasta. Toisin sanoen ministeriöiden tehtävänä ei ole tehdä tuomioistuimen työtä eikä ministeriö voi myöskään vetää ratkaisusta päätelmiä, jotka eivät perustu tuomioiden sisältöön. Kun tuomioistuimen ratkaisuja kuvataan, niiden kuvaamisessa pitäisi pidättäytyä niiden tosiasialliseen sisältöön.

Tämä myös korostuu, kun huomioidaan nyt esitetyn – täysin uuden direktiivin – tarkoitus samapalkkaisuuden periaatteen vahvistamisessa. Edellä kuvattu huolestuttava ongelma näkyy erityisesti sivulla 46 ministeriön tekstissä suhteessa markkinaehtoisuuteen (ks. teemaan liittyen myös esim.: Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi ja Saloheimo: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, s. 129–132). SAK haluaa myös muistuttaa, ettei direktiivin toimeenpanolla voida heikentää nykyistä oikeustilaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Tasa-arvolain 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7-kohta, jonka mukaan työpaikkailmoituksissa olevien tehtävänimikkeiden pitää olla sukupuolineutraaleja. Kun otetaan huomioon direktiivin tarkoitus, ei ole perusteltua, että tehtävänimikkeiltä vaaditaan työpaikkailmoituksessa sukupuolineutraaliutta, mutta varsinaisessa työssä ja työpaikalla voitaisiin tämän jälkeen kuitenkin käyttää ei-sukupuolineutraaleita nimikkeitä. Tästä syystä 6 §:n 7-kohdan tulisiikin säätää muotoon ”työpaikalla käytössä olevat tehtävänimikkeet”.

Pykälän 3 momentin osalta SAK toistaa täydentävässä mielipiteessä esitetyn.

SAK pitää edelleen valitettavana, että tasa-arvolain 6 §:n 3 momentin mukaan palkkakehitystä koskevat tiedot tulisi antaa työntekijöille ainoastaan vähintään 50 henkilöä työllistävillä työpaikoilla. Näkemyksemme mukaan tietojenantovelvollisuus pitäisi tältäkin osin koskea kaikkia työpaikkoja. Tiedot palkkakehityksestä ovat joka tapauksessa olemassa suurimmalla osalla työpaikoista viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä, eikä tällainen rajausta ole muun muassa tästä syystä tarpeellinen.

Huomioon ottaen, että palkkauksen puutteellinen läpinäkyvyys on todettu yhdeksi merkittäväksi esteeksi sukupuolten palkkaerojen poistamiselle, soveltamisrajauksesta säätäminen korostaa hallituksen tosiasiallista tahtotilan puutetta edistää tasa-arvoa Suomessa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Palkka-avoimuusdirektiivi täydentää tasa-arvolakia, joka säätää jo ennestään yli 30 työntekijää työllistävälle työnantajalle velvollisuuden laatia palkkakartoituksen. Palkkakartoituksen yhteydessä työnantajan on selvitettävä, ettei samaa ja samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja.

Palkka-avoimuusdirektiivi asettaa vähintään 100 työntekijää työllistävälle työnantajalle raportointivelvollisuuden nais- ja miespuolisten työntekijöiden palkkaeroista. Raportointivelvollisuus koostuu siis pääosin tiedoista, jotka työnantajan tulee selvittää jo kansallisten säännösten mukaista palkkakartoitusta tehdessään. Direktiivin mukainen palkkaraportointi puolestaan on suoraan yhteydessä myös direktiivin 10 artiklan mukaiseen yhteiseen palkka-arviointiin, johon soveltuu myös raportoinnin mukaiset työntekijöitä koskevat soveltamisrajat.

Direktiivin minimitäytäntöönpanosta johtuen palkkaraportointivelvoite ollaan erittelemässä tasa-arvolakiin erilliseksi velvollisuudeksi, irrallaan nykyisestä kansallisesta palkkakartoituksesta. Tasa-arvolain säätämässä palkkakartoituksessa ja tasa-arvosuunnittelussa on paljon yhtymäkohtia palkka-avoimuusdirektiivin raportointia ja palkka-arviointia koskevien määräysten kanssa. SAK:n näkemyksen mukaan edellä mainitut velvoitteet koskien ehdotetun tasa-arvolain 6 d §:n palkkaraportoinnin ja 6 e §:n palkka-arvioinnin soveltamisrajaa olisikin tullut yhteensovittaa tasa-arvolaissa säädetyn 30 työntekijän soveltamisrajan kanssa, joka tällä hetkellä koskee tasa-arvosuunnittelua ja palkkakartoitusta.

SAK:n näkemyksen mukaan riskinä on, että erityisesti vähintään 100 työntekijää työllistävillä työpaikoilla jatkossa moni työnantaja laiminlyö tasa-arvolaissa jo ennestään säädetyn palkkakartoitusvelvoitteen katsoessaan, että on sen täyttänyt toteuttaessaan direktiivin edellyttämän palkkaraportointivelvoitteensa.

Direktiivin 9 artiklan 7 kohdan mukaan työnantaja voi julkaista kyseisen artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa tarkoitetut organisaatiotaan koskevat tiedot verkkosivustollaan tai asettaa ne muulla tavoin julkisesti saataville. Direktiivin vaatimus tulee saattaa pykälätasolle, koska kyse on vähimmäisharmonisoivasta direktiivistä. Nyt asiasta on mainittu vain perusteluissa ja lisäksi perusteluihin on lisätty, että tiedot voidaan asettaa julkisesti saataville, jos ne eivät sisällä henkilötietoja. Henkilötietojen käsite on määritelmällisesti hyvin laaja, joten on mahdollista, että kyseinen ilmaisu rajoittaa enemmän kuin mitä direktiivissä säädetään.

Myös direktiivin 9 artiklan 10 kohdan kirjoitusmuoto koskien työnantajan velvollisuutta antaa lisätietoja ja perustella vastauksensa on laajempi kuin mitä nyt kansalliseen lakiin on ehdotettu. Tätä esitystä ei voida pitää hyväksyttävänä, koska kyse on vähimmäisharmonisoinnista. Direktiivin kyseinen 10 kohta on muotoilultaan hyvin tarkka, eikä se jätä sellaista kansallista liikkumavaraa, mitä hallituksen esitysluonnoksessa nyt esitetään. Hallituksen esitystä tulee tältä osin korjata, jotta edes minimitoimeenpanon vaatimus täyttyisi.

SAK haluaa kiinnittää huomiota esitetyn 6 d §:n 8 momentin osalta perustelujen epäselvyyteen suhteessa direktiiviin.

Direktiivin 16 artiklassa on todettu seuraavaa oikeudesta korvaukseen:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella työntekijällä, jolle on aiheutunut vahinkoa jonkin samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyvän oikeuden loukkaamisen tai velvoitteen rikkomisen vuoksi, on oikeus vaatia ja saada kyseisestä vahingosta jäsenvaltion määrittämä täysi korvaus tai hyvitys.

3. Korvauksen tai hyvityksen on asetettava vahinkoa kärsinyt työntekijä asemaan, jossa kyseinen henkilö olisi ollut, jos häntä ei olisi syrjitty sukupuolen perusteella tai jos mitään samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyviä oikeuksia ei olisi loukattu tai velvoitteita rikottu. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että korvaukseen tai hyvitykseen sisältyy maksamattoman palkan ja siihen liittyvien bonusten tai luontoisetujen täysimääräinen palauttaminen sekä menetettyjen mahdollisuuksien, aineettomien vahinkojen ja muiden merkityksellisten tekijöiden, joihin voi kuulua intersektionaalinen syrjintä, aiheuttamien vahinkojen korvaaminen sekä viivästyskorko.”

Esitysluonnoksessa 6 d § 8 momentin perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Pykälän 8 momentin mukaan, jos työnantaja ei pysty perustelemaan palkkaeroja objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, kyse olisi syrjivistä palkkaeroista ja työnantajan olisi korjattava tilanne kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa tiiviissä yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Kuusi kuukautta laskettaisiin siitä, kun tasa-arvovaltuutettu on julkaissut 1 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetut tiedot tai työnantaja on toimittanut 1 momentin 7 kohdan tiedon tulorekisteriin tasa-arvovaltuutetulle toimittamista varten sen mukaan, kumpi näistä olisi ajankohdaltaan myöhäisempi. Käytännössä tilanteen korjaaminen tässä tarkoittaisi toimenpiteitä eriarvoisuuden poistamiseksi siten, että selittämättömiä sukupuolten välisiä palkkaeroja ei enää olisi.”

Momentissa säädetään työnantajan velvollisuudesta korjata perusteeton palkkaero kohtuullisessa ajassa. Perustelujen kirjoitusmuodon takia (esim. ”sukupuolten välisiä palkkaeroja ei enää olisi”) asiasta voi saada kuvan, että palkkaerojen korjaaminen koskisi vain korjausta suhteessa tulevaisuuteen. Näin ei kuitenkaan ole, vaan direktiivi velvoittaa 16 artiklan mukaan myös takautuvaan täyden korvauksen periaatteen mukaiseen menettelyyn. Tämä pitäisi käydä yksiselitteisesti ilmi niin säännöstekstistä kuin myös sen perusteluista. Edellä kuvattu koskee myös ehdotetun 6 e §:ää ja sen perustelujen muotoilua teemaan liittyen. Katsomme, että perustelut tulee korjata niin, että ne vastaavat direktiivissä säädettyä oikeutta korvaukseen.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi säännöllisesti vähintään 100 työntekijää työllistävälle työnantajille velvollisuus tehdä yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa palkka-arviointi tietyissä tilanteissa. Pykälässä ehdotetaan myös, että säädetään myös palkka-arviointiin perustuvien toimenpiteiden toteuttamisesta.

Direktiivin 10 artiklan kohdan 4 mukaan ”toteuttaessaan yhteiseen palkka-arviointiin perustuvia toimenpiteitä työnantajan on korjattava perusteettomat palkkaerot kohtuullisessa ajassa ja tiiviissä yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön

mukaisesti. Työsuojeluviranomaista ja/tai tasa-arvoelintä voidaan pyytää osallistumaan tähän prosessiin”. Hallituksen esitysluonnos ei sisällä ehdotusta siitä, että tasa-arvovaltuutettua voisi pyytää osallistumaan prosessiin. Kun kyse on direktiivin minimi-implementoinnista, tulee säätää myös mahdollisuudesta pyytää tasa-arvovaltuutettua osallistumaan prosessiin.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Ehdotetun pykälän mukaan työnantajan on annettava työnhakijoille tiedoksi tehtävästä maksettava objektiivisiin ja sukupuolineutraaleihin kriteereihin perustuva alkupalkka tai sen vaihteluväli. Tämän toteuttaakseen työnantajan on annettava nämä tiedot työnhakijalle riittävän ajoissa, kuten julkaisemalla tiedot työpaikkailmoituksessa, antamalla ne ennen työhaastattelua tai muulla tavoin.

Lain sanamuoto yhdessä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa jättää liikaa tulkinnanvaraa siitä, missä konkreettisessa vaiheessa työnantajan on pykälässä mainittavat tiedot annettava.

Pykälän sanamuodon tulisi yksiselitteisesti todeta, että työnantajan käyttäessä työpaikkailmoituksia, pykälässä mainitut tiedot tulee ilmoittaa jo työpaikkailmoituksissa. Muut tavat olisivat mahdollisia vain, jos rekrytoinnissa ei käytetä työpaikkailmoitusta, kuten esimerkiksi suorarekrytoinneissa. Esitetty pykälä ja hallituksen esityksen perustelut eivät kuitenkaan selkeästi ilmaise tätä portaittaista menettelyä, johon myös komissio on lainsäädäntövaiheessa ohjeistuksellaan kehottanut. Pelkkä perustelujen ilmaisu ”Työnhakijalle olisi annettava tiedot mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia” ei yksin ilmaise tätä ajatusta tarpeeksi selvästi.

Ehdotetun 6 f §:n selkeydellä on vaikutusta myös 8 §:n soveltamistilanteisiin ainakin silloin kun kyse on työhönottotilanteisiin liittyvästä syrjinnästä ja syrjinnän arvioinnista. Tästä syystä pykälän selkeys on ehdottoman olennaisessa roolissa syrjintäasioiden kannalta. Merkitys korostuu, kun huomioidaan nykyistä tasa-arvolakia koskeva korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2025:50.

Ennakkopäätöksessä oli kyse siitä, että yhdistys oli jättänyt asiantuntijan tehtävää hakeneen A:n pois työnhakuprosessin jatkosta ennen työhaastatteluja ja sittemmin palkannut kyseiseen tehtävään toista sukupuolta olevan B:n. Korkein oikeus katsoi, että työhönotossa oli syntynyt naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen oletama syrjinnästä työelämässä. Yhdistyksen menettely oli kuitenkin korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevin perustein johtunut lainkohdassa tarkoitettua muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta, kun A oli syrjäytetty sen vuoksi, että hänen työhakemuksessaan esittämänsä palkkatoive oli ollut tehtävän palkkatasoon nähden selvästi ylimitoitettu. (Ään.)

Yksinkertaistettuna ennakkopäätös voi pahimmillaan mahdollistaa sen, että työnantaja voi kiertää tai pyrkiä kiertämään tasa-arvolain syrjintäsuojaa siten, että hän jättää ilmoittamatta haettavana olevan tehtävän palkan tai palkkahaitarin. Ennakkopäätöksellä voi itseasiassa olla jopa ohjausvaikutusta tällaiseen toimintaan. Tilanne on työntekijän suhteen hyvin ongelmallinen, sillä usein työnantajat pyytävät työpaikkailmoituksissa ilmoittamaan palkkatoiveen. Käytännössä palkkatoiveen ilmoittaminen voi nykyisin heikentää työnhakijan syrjintäsuojaa tilanteissa, joissa tehtävän palkkatasosta ei ole etukäteisilmoitusta.

Syrjintäoikeuden kannalta näin ongelmallisesta tilanteesta pitäisi päästä eroon palkka-avoimuusdirektiivin toimeenpanon myötä. Tästä syystä kansalliset säännökset perusteluineen pitäisi

kirjoittaa siten, että ne olisivat täysin yksiselitteisiä asian suhteen. Muuten riskinä on, että syrjintäoikeuden kannalta ongelmalliset tulkinnot jatkuvat myös tulevaisuudessa. Lisäksi vähintään perusteluissa olisi syytä avata edellä kuvatun ennakkopäätöksen suhdetta nyt esitettyyn lainsäädäntömuutokseen suhteutettuna. Käytännössä tekstissä pitäisi kuvata, miten oikeustila tältä osin muuttuu direktiivin toimeenpanon myötä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Ehdotuksen g §:ssä säädetään palkkoja koskevasta työntekijän tiedonsaantioikeudesta. Kyseisen pykälän lisääminen tasa-arvolakiin on välttämätöntä, jotta direktiivin minimitäytäntöönpano tältä osin toteutuu.

Pykälän 1 momentin mukaan työnantajan on työntekijän pyynnöstä annettava kirjallisesti tieto kyseisen työntekijän yksilöllisestä palkkatasosta ja hänen kanssaan samaa tai samanarvoista työtä tekevän työntekijäryhmän keskipalkkatasoista sukupuolen mukaan eriteltyinä.

Kyseisen kohdan perusteluissa todetaan: ”Verrokkiryhmät voivat olla kooltaan hyvin erilaisia. Tilastokäytännöissä vähimmäisrajana on esimerkinomaisesti voitu käyttää viiden työntekijän määrää.

Lukumäärää ei kuitenkaan voida tarkkaan määrittää, vaan arviointi on aina tapauskohtaista.” Mainintaa tilastokäytäntöjen esimerkinomaisesta vähimmäisrajasta on tarpeeton. Direktiivi ei aseta mitään vähimmäisrajaa työntekijäryhmän koolle.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Tasa-arvolain syrjintää koskevaa 8 §:ää täsmennettäisiin siten, että syrjinnän kieltä ja siihen liittyvä hyvitysseuraamus ulotetaan nimenomaisesti myös työhönottoprosessin kaikkiin vaiheisiin. Tämä vahvistaa työnhakijoiden oikeussuojaa ja vastaa rekrytointikäytäntöjen tosiasiallista luonnetta, jossa syrjintää voi ilmetä jo ennen varsinaista valintapäätöstä.

SAK pitää myönteisenä, että ehdotettu 8 § ottaa huomioon palkka- avoimuusdirektiivin 19 artiklan keskeisen lähtökohdan, että saman tai samanarvoisen työn vertailua ei tule rajoittaa vain samanaikaisesti työskenteleviin työntekijöihin tai saman muodollisen työnantajan palveluksessa oleviin henkilöihin. Ajallisen vertailun mahdollistaminen sekä konsernitilanteita koskeva täsmennys vahvistavat olennaisesti palkkasyrjinnän tehokasta selvittämistä.

Direktiivissä säädetty niin sanottu yhden ainoan alkuperän periaate (single source -periaate) ei kuitenkaan rajoitu konsernirakenteisiin, vaan kattaa kaikki tilanteet, joissa palkkaehdot määräytyvät saman tosiasiallisen vastuutahon päätöksillä. Vertailua ei tule rajata pelkästään samaan työnantajaan tai konserniin, vaan se on ulotettava kaikkiin rakenteisiin, joissa keskeiset palkan osatekijät vahvistetaan yhdestä lähteestä.

SAK katsoo, että pykälän sanamuoto ja erityisesti sen perustelut antavat vaikutelman siitä, että single source -periaate rajautuisi kansallisessa soveltamisessa lähinnä konsernitilanteisiin. Tämä ei vastaa direktiivin tarkoitusta ja sisältää riskin siitä, että muut rakenteet kuten tietyt julkisen sektorin järjestelyt, monimuotoiset työnantajamallit tai muut keskitetyt palkkausjärjestelmät jäisivät vertailun ulkopuolelle, vaikka palkkaehdoilla olisi tosiasiallisesti yksi yhteinen alkuperä.

SAK pitää välttämättömänä, että säännöstä ja sen perusteluja täsmennetään siten, että direktiivin 19 artiklan mukainen single source -periaate tulee täysimääräisesti huomioiduksi direktiivin edellyttämällä tavalla kaikilla sektoreilla. Tämä on välttämätöntä saman ja samanarvoisen työn samapalkkaisuuden tehokkaalle toteutumiselle sekä palkkasyrjinnän todentamiselle.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei myöskään ehdoteta direktiivin 19 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti sallitun hypoteettisen vertailukohteen käyttämistä. Direktiivin mukaan palkkasyrjintää koskevassa arvioinnissa ei voida edellyttää todellisen vertailuhenkilön olemassaoloa, vaan syrjintää voidaan tarvittaessa osoittaa myös muun näytön, kuten tilastojen tai hypoteettisen vertailun avulla. Hypoteettisen vertailun pois jättäminen kansallisesta lainsäädännöstä heikentää merkittävästi työntekijöiden mahdollisuuksia osoittaa palkkasyrjintää erityisesti tilanteissa, joissa todellista vertailukohdetta ei ole, ja kaventaa direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa.

SAK katsoo, että hypoteettisen vertailun mahdollisuus tulee sisällyttää sääntelyyn joko pykälätasolla tai vähintään selkeästi hallituksen esityksen perusteluissa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Tasa-arvolakiin ehdotetaan lisättäväksi palkka-avoimuusdirektiivin 18 artiklaan perustuva säännös todistustaakan siirtymisestä tilanteissa, joissa työnantaja ei ole noudattanut palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia velvoitteita. Ehdotettu sääntely vahvistaa työntekijöiden oikeussuojaa ja tukee samapalkkaisuuden periaatteen tehokasta toteutumista erityisesti palkkasyrjintää koskevista asioista.

Kuitenkin pykälään sisältyvä poikkeus, jonka mukaan todistustaakka ei siirry työnantajalle, jos velvoitteiden rikkominen on ollut ”ilmeisen tahatonta ja vähäistä”, on tulkinnanvarainen ja omiaan aiheuttamaan oikeusriitoja. Direktiivin 18 artiklan mukaisesti poikkeuksen soveltamisen tulee olla aidosti rajattua, jotta se ei heikennä sääntelyn tehokasta vaikutusta tai johda tilanteisiin, joissa palkkauksen läpinäkyvyysvelvoitteiden laiminlyönti käytännössä jää seuraamuksettomaksi.

SAK katsoo, että esityksessä on syytä täsmentää poikkeuksen kynnystä ja sen suhdetta väitettyyn palkkasyrjintään. Erityisesti tulee varmistaa, ettei poikkeusta sovelleta tilanteissa, joissa työnantajan laiminlyönti on tosiasiallisesti heikentänyt työntekijän mahdollisuuksia osoittaa palkkasyrjintää tai käyttää direktiivissä säädettyjä oikeuksiaan.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Tällä hetkellä tasa-arvolaissa on kahden ja yhden vuoden kanneaikoja. Mikäli raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskeva tasa-arvolain muutosesitys toteutuu, poistuu tasa-arvolaista yhden vuoden kanneaika. Esitysluonnoksessa esitetään, että palkkasyrjintäkieltoa rikottaessa kanneaika

olisi kolme vuotta siitä, kun kantaja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää palkkasyrjintäkiellon rikkomisesta.

Ehdotus on kanneajan osalta kannatettavaa, mutta SAK ehdottaa edelleen, että selkeyden vuoksi tasa-arvolain kanneajat yhtenäistettäisiin kolmeen vuoteen. Tämä vähentäisi oikeudellista epävarmuutta siitä, minkä kanneajan piiriin mahdollinen syrjintätilanne kuuluu ja edistäisi tasa-arvon toteutumista.

Ehdotus ei SAK:n näkemyksen mukaan vastaa direktiiviä siltä osin, kun säädetään, mistä hetkestä kanneaika alkaa kulua. Pykäläluonnoksen mukaan kanneaika alkaa kulua siitä, kun kantaja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää palkkasyrjintäkiellon rikkomisesta”. Direktiivin 21 artiklan 1. kohdassa todetaan: ”Vanhentumisaikojen ei pidä alkaa kulua ennen kuin kantaja on tietoinen tai hänen voidaan kohtuudella olettaa olevan tietoinen loukkaamisesta.” Nyt esitetty pykälämuotoilu ”hänen olisi pitänyt tietää” voi johtaa työntekijän kannalta huonompaan tulkintaan kuin direktiivin edellyttämä ”hänen voidaan kohtuudella olettaa olevan tietoinen loukkaamisesta.” Pykälän sanamuoto tulisi muuttaa direktiivin sanamuotoa vastaavaksi.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

SAK kommentoi tässä yhteydessä 20 §:n lisäksi 21 § ja 21 b §:ää sekä yleisesti seuraamuksia. Näiden osalta SAK toistaa täydentävässä mielipiteessä seuraamuksista lausutun.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan samapalkkaisuuden periaatetta koskevien oikeuksien loukkaamiseen ja velvoitteiden rikkomiseen. Täytäntöönpanon yhteydessä on varmistettava, että tämä myös tosiasiallisesti toteutuu Suomessa. Seuraamusten täytäntöönpanon yhteydessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota yksilön oikeusturvakeinoihin ja niiden tehokkaaseen toteutumiseen.

SAK pitää hyvänä ja direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömänä, että täytäntöönpanon yhteydessä säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Katsomme kuitenkin, että sen käyttöala jää liian suppeaksi, kun sitä esitetään mahdolliseksi ainoastaan palkka-arvioinnin laiminlyöntitilanteisiin.

Luonnokseksi hallituksen esitykseksi esitetään, että uhkasakko sekä hallinnollinen seuraamusmaksu olisivat jatkossa seuraamuksia, joiden avulla lainmuutosten myötä uusien velvoitteiden laiminlyönteihin voidaan puuttua.

Käytännössä uhkasakon määrääminen kuitenkin tarkoittaisi hyvin pitkää byrokraattista menettelyä, jossa uhkasakko määräytyisi maksettavaksi vasta hyvin pitkän ajan kuluttua itse lain rikkomisesta.

Jatkossa tasa-arvovaltuutettu voisi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan 6 §:n 2 momentin 7 kohdan, 6 §:n 3 ja 4 momentin, 6 d §:n 4–6 ja 8 momentin, 6 e, 6 f ja 6 g §:n sekä 6 h §:n 1–4 momentin vastaista työnantajan menettelyä koskevan asian. Vasta lautakunta voisi määrätä uhkasakon maksettavaksi.

Yksittäinen työntekijä tai työnhakija voi esitetyn mallin mukaan saattaa työnantajan menettelyjä useiden uusien pykälien osalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ainoastaan tasa-arvovaltuutetun kautta. Tasa-arvovaltuutettu tarvitsee riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi. Riskinä on, että tasa-arvovaltuutetulla ei rajallisten resurssien vuoksi tosiasialla ole mahdollisuutta saattaa kaikkia tietoonsa tulleita laiminlyöntejä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu ei olisi ainoa taho, joka voi saattaa asioita lautakuntaan. Seuraamukset eivät ole tehokkaita ja varoittavia, jos niitä ei resurssien puutteen vuoksi tosiasialla voida käyttää.

Esitetyt seuraamukset eivät ole riittävän tehokkaita yksilön näkökulmasta. Yksittäisellä työntekijällä tai työnhakijalla tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan laiminlyönti aidosti seuraamusmenettelyyn piiriin. Lisäksi työmarkkinakeskusjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan menettelyä koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle myös nyt säädettävien uusien pykälien osalta.

Seuraamuksiin liittyen esityksessä pitäisi korottaa tasa-arvolain mukaisten hyvitysten euromääriä. Esityksen yhteydessä ei ole asian vaatimalla tarkkuudella tehty arviota siitä, täyttävätkö nykyiset hyvitysten euromäärät direktiivin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. Näkemysksemme mukaan nämä edellytykset eivät hyvitysten osalta nykyisellään täyty. Tasa-arvolain rikkomisesta aiheutuvien hyvitysten matala euromäärä heikentää erityisesti syrjintää ennaltaehkäisevää, eli toisin sanoen niiden varoittavaa vaikutusta. Suuremmat hyvityssummat loisivat nykyistä tehokkaamman insentiivin tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamiseen. Lisäksi suuremmat hyvityssummat kompensoisivat paremmin syrjinnän aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia yksilölle, kuten henkistä ja taloudellista haittaa sekä urakehityksen estymistä tai hidastumista. Hyvitysten euromäärien korotus vahvistaisi myös viestiä siitä, että syrjintää ei yhteiskunnassamme pidetä hyväksyttävänä. Euromäärien korottaminen vahvistaisi siten hyvitysten oikeasuhtaisuutta seuraamuksena.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Ks. kommentit yllä kohdassa ”Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää”.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Ks. kommentit yllä kohdassa ”Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää”

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

Esityksessä on todettu, että Euroopan unionin tasoiset kansalliset täytäntöönpantavat vähimmäisvaatimukset naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamiseksi loisivat yhdenmukaiset markkinaolosuhteet sisämarkkinoilla toimiville työnantajille ja edistäisivät sääntelyn soveltamisen yhdenmukaisuutta.

Kiinnitämme huomiota siihen, että tämän vaikutuksen tosiasiallinen toteutuminen vaatii sen, että direktiivin säännökset tuodaan kansalliseen lainsäädäntöön siten, että ainakin direktiivin vähimmäisvaatimukset täyttyvät. Edellä ja jäljempänä kohdassa muut huomiot kerrotuin perustein esitysluonnos ei nykyisessä muodossaan toteuta tätä.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

Esityksessä ehdotettujen muutosten keskeisimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat tasa-arvovaltuutettuun, tulorekisteriin ja Tilastokeskukseen. Direktiivissä säädetään valvontaelimelle eli Suomessa tasa-arvovaltuutetulle, uusia tehtäviä. Ehdotettavat lakimuutokset lisäävät tasa-arvovaltuutetun tehtäviä ja valvontatyötä merkittävästi. Lakimuutokset lisäävät myös Tilastokeskuksen tehtäviä.

SAK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että viranomaisille taataan uusia tehtäviä ja lain valvontatyötä varten riittävät resurssit. Ilman riittäviä resursseja direktiivin edellyttämät vähimmäisvaatimukset samapalkkaisuuden lujittamiseksi sekä palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi eivät toteudu. Viranomaisten resursseilla on myös erittäin suuri merkitys yksilön oikeussuojan toteutumisen kannalta.

Ottaen huomioon, että esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi valtion vuoden 2026 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä, viranomaisten riittäviin resursseihin on kiinnitettävä lain jatkovalmistelussa erityistä huomiota.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että esityksessä ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin tehokkaampia edellytyksiä sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseksi ja tasa-arvon edistämiseksi työelämässä, ja vahvistettaisiin siten sukupuolten tasa-arvoa sekä tasa-arvolain vaikuttavuutta. SAK kuitenkin huomauttaa, että direktiivin minimitäytäntöönpano kuitenkin rajoittaa positiivisia sukupuolivaikutuksia ja tämä tulisi todeta vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi sukupuolivaikutuksia käsittelevässä osiossa voitaisiin kuvata myös naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventumisen vauhtia Suomessa.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Esityksessä todetaan, että palkka-avoimuusdirektiivin kansallisella täytäntöönpanolla taattaisiin yhdenmukaiset työntekijöitä suojaavat vähimmäisvaatimukset, joilla edistettäisiin miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa erityisesti palkkauksen läpinäkyvyyttä parantamalla.

SAK kiinnittää edelleen huomiota siihen, että esitys ei nyt esitetyssä muodossa täytä kaikilta osin direktiivin yhdenmukaisia työntekijöitä suojaavia vähimmäisvaatimuksia. Tällä on mitä todennäköisimmin negatiivinen vaikutus tasa-arvovaikutuksiin.

Kommenttinne koskien asian taustaa ja valmistelua, EU-säädöksen tavoitteita ja pääasiallista sisältöä sekä nykytilaa ja sen arviointia (1-3)

Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanoa valmisteltiin STM:n kolmikantaisessa työryhmässä toukokuuhun 2025 saakka. Työryhmätyön aikainen valmistelu oli laadukasta ja työryhmä kuuli useita asiantuntijoita muun muassa EU- ja tasa-arvo-oikeuden saralta.

Yleensä luonnos hallituksen esitykseksi siirtyy vastuuministeriön valmistelun jälkeen lausuntokierrokselle. Näin ei kuitenkaan käynyt tässä tapauksessa, sillä lausuntokierros on alkanut yli puoli vuotta varsinaisen työryhmätyön jälkeen. Tämä merkittävä poikkeama johtuu siitä, että asia on ollut poliittisissa neuvotteluissa työryhmätyön päättymisestä lausuntokierroksen alkuun.

Poliittisten neuvottelujen vaikutus näkyy merkittävällä tavalla nyt annetussa hallituksen esitysluonnoksessa. Esitys poikkeaa huomattavilta osin työryhmätyön lopputuotoksesta ja tästä syystä esimerkiksi ryhmään osallistuneiden eriävät ja täydentävät lausunnot eivät täysin vastaa nyt annettua esitysluonnosta. Työryhmän jäsenille ei annettu mahdollisuutta antaa eriäviä tai täydentäviä mielipiteitä nimenomaan nyt annettuun hallituksen esitysluonnokseen.

Poliittisten neuvottelujen lopputuloksena esitys on heikentynyt, eikä se kaikilta osin enää vastaa edes direktiivin minimivaatimuksia. Käytännössä poliittisten neuvottelujen lopputuotoksesta näkyy, että EU-oikeudelliset periaatteet ja säännökset direktiivin toimeenpanoon liittyen ovat siirtyneet poliittisten tahtotilojen tieltä. Siltä osin kuin toimeenpano ei vastaa palkka-avoimuusdirektiivin minimiä, esitys ei myöskään vastaa Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jossa todetaan, että ”hallitus edistää palkka-avoimuutta EU-direktiivin minimisäännösten mukaisesti”.

Merkittävänä riskinä on, että Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomelle voi aiheutua taloudelliset sanktiot, jos esitys etenee nyt esitetyssä puutteellisessa muodossaan kansalliseksi lainsäädännöksi.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

SAK toteaa, että muissa toteuttamisvaihtoehtoissa ei ole kuvattu työryhmässä esillä olleita vaihtoehtoja direktiivin 3 artiklan mukaisesti saman arvoisen työn määritelmäksi tai direktiivin 4 artiklan mukaisesti saman ja saman arvoisen työn arvioinnista. Vaihtoehdot on kuvattu työryhmän esittämässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

Uusien lainsäädäntömuutosten seuraamukset ovat jäämässä tosiasiaassa hyvin näennäisiksi ja tehottomiksi siltä osin, kun seuraamusten täytäntöönpano edellyttää pitkän byrokraattisen prosessin läpikäymistä ennen todellista seuraamuksen uhkaa. Tämä voi heikentää yksittäisen työntekijän perusoikeuksien toteutumista.

Seuraamusten täytäntöönpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota yksilön oikeusturvaan. Nykyinen esitys ei tarjoa riittäviä keinoja yksittäiselle työntekijälle tai työnhakijalle puuttua epäkohtiin. Seuraamusten on oltava paitsi muodollisesti olemassa, myös aidosti käytettävissä ja vaikuttavia. Tältä osin hallituksen esitys jää selvästi puutteelliseksi.

Muut huomiot

Palkka-avoimuusdirektiivin tavoitteena on vahvistaa miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen toteutumista palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Direktiivin taustalla on samapalkkaisuusperiaate, jonka mukaan naisille ja miehille on maksettava samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Tämä periaate on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklaan. Periaatteen tuloksellinen täytäntöönpano on kuitenkin niin EU:ssa kuin myös kansallisesti edelleen merkittävä haaste.

Samapalkkaisuusperiaatteeseen liittyen esityksessä on todettu, että Suomi on saanut langettavan päätöksen järjestökanteluasiassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealta koskien samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista (Complaint No 129/2016). Päätöksen mukaan 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.

Lisäksi Kansainvälisen työjärjestö ILO:n asiantuntijakomitea on huomionnut sukupuolten palkkaeron hitaan kaventumisen Suomessa ja kannustanut Suomen hallitusta esimerkiksi selkeyttämään samanarvoisen työn merkitystä.

Varsin yksiselitteinen ja helposti toteutettava keino sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi olisi toimeenpanna palkka-avoimuusdirektiivi kansalliseen lainsäädäntöön kunnianhimoisesti. Yksi sukupuolten palkkaerojen kaventamista hidastava tekijä Suomessa on nimenomaan läpinäkyvyyden puute palkkauksessa. Sen seurauksena sukupuoleen perustuva palkkasyrjintä ja selittämättömät palkkaerot voivat jäädä paljastumatta. Tästä syystä tarvitaan sitovia toimenpiteitä, joilla parannetaan palkkauksen läpinäkyvyyttä, kannustetaan työpaikkoja tarkistamaan palkkarakenteitaan sekä annetaan syrjinnän uhreille tosiasiallinen mahdollisuus selvittää tilanteensa. Palkka-avoimuusdirektiivin tarkoituksena on edistää juuri näitä oikeudenmukaisuutta lisääviä mekanismeja.

Palkka-avoimuusdirektiivi on oikeudellisesti vähimmäisharmonisoiva direktiivi. Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivin asettamaa vähimmäistasoa ei voida kansallisesti alittaa. Kansallisesti voidaan kuitenkin ottaa käyttöön tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat työntekijöiden kannalta palkka-avoimuusdirektiivissä säädettyjä säännöksiä suotuisampia.

Esityksessäkkin on todettu, että sisältöön tai sen edellyttämiin toimenpiteisiin ei lähtökohtaisesti liity kansallista sääntelyliikkumavaraa. Tämä koskee tilannetta, kun kyse olisi direktiivin säännösten alittamisesta. Mahdollisuudet alittaa tai poiketa direktiivin säännöksistä kansallisesti on kirjattu suoraan niihin direktiivin artikloihin, joissa tällainen mahdollisuus on ylipäättään annettu. Ymmärrys tästä edellä kuvatusta oikeudellisesta tosiasiasta on jäänyt merkittävältä osin vajavaiseksi poliittisten neuvottelujen lopputuloksena annetun hallituksen esitysluonnoksen perusteella. Tämä voi pahimmassa tapauksessa johtaa Suomelle kohdistuviin taloudellisiin sanktioihin.

Direktiivien velvoitteet on lähtökohtaisesti toteutettava kansallisen oikeuden sitovilla säännöksillä (ks. C-339/87 komissio v. Alankomaat, kohta 22). Direktiiveissä kohdistetaan jäsenvaltioiden kansalaisille oikeuksia.

Kansallisessa toimeenpanossa oikeudet tulee määritellä niin selkeästi ja yksityiskohtaisesti, että niihin on mahdollista vedota tuomioistuimissa. Käytännössä direktiivit on siis saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestelmää pakottavilla oikeussäännöillä. Suomen kontekstissa tämä pitkälti tarkoittaa lainsäädäntöä.

Jos jäsenvaltio ei implementoi direktiiviä tai jos se implementoi direktiivin puutteellisesti, komissio voi nostaa jäsenvaltiota vastaan rikkomuskanteen. Toisin sanoen direktiivin virheellinen tai myöhästynyt täytäntöönpano voi johtaa sanktionuhkaan, kuten uhkasakkoon ja kiinteämääräiseen hyvitykseen (esim. C-261/18 komissio v. Irlanti). Palkka-avoimuusdirektiivin yksityiskohtaisen luonteen vuoksi kansallisessa täytäntöönpanossa tulisi hyvin pitkälle noudattaa direktiivin sanamuotoja ja tarkoitusta. Muussa tapauksessa riski puutteellisesta implementoinnista ja sanktionuhasta kasvaa olennaisesti. Tältä osin poliittisten neuvottelujen myötä esitykseen tehdyt muutokset tekevät riskistä konkreettisen, sillä nyt annettu esitys poikkeaa monilta osin direktiivistä sitä heikentäen.

Lisäksi erikseen huomionarvoista on mainita EU-oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta ja sen liitännäisyydestä nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Kuten aiemmin todettu Euroopan unionin perussopimuksissa säädetään samapalkkaisuuden periaatteesta. Asiasta on säädetty sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 157 artiklassa. Kyseisellä artiklalla on välitön oikeusvaikutus yksityisten välisissä oikeusriidoissa, joissa vedotaan siihen, että kyseisessä artiklassa tarkoitettua periaatetta ei ole noudatettu (C-624/19 K ym. v. Tesco Stores). Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa sitä, että yksittäinen henkilö (kuten työntekijä) voi vedota kyseiseen asiaan yksityistä oikeussubjektia (kuten työnantajaa) vastaan suoraan tuomioistuimissa. Direktiivissä usea artikla monilta osin vain täsmentää perussopimuksen 157 artiklaa. Toisin sanoen on hyvin mahdollista, että vaikka direktiivi implementoitaisiin puutteellisesti Suomessa, näihin oikeuksiin voidaan vedota. Ne nimittäin ilmentävät SEUT 157 artiklan periaatetta, jolla on puolestaan välitön oikeusvaikutus riippumatta kansallisista ratkaisuistamme.

Puutteellisella toimeenpanolla Suomi asettaa itselleen käytännössä taloudellisten sanktioiden riskin ilman että ratkaisulla olisi loppujen lopuksi ketään osapuolta hyödyttäviä vaikutuksia. Onkin pidettävä erittäin valitettavana, jos Suomen hallitus tarkoituksellisesti jättää tasa-arvoa edistävät toimet toteuttamatta vain poliittisten ideologioiden vuoksi ilman juridisia perusteluja. Tämä on erittäin huolestuttavaa, kun kyse on jäsenvaltiota sitovan direktiivin toimeenpanosta.

Latvatalo Eveliina

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Työehdot-osasto juristi

Sanna Mannonen