

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

Tasa-arvovaltuutettu on antanut lausuntonsa käytössä olleen aineiston perusteella. Lausunto on laadittu tasa-arvovaltuutetun oikeudellisten asiantuntijoiden yhteisen valmistelun pohjalta.

Lausunto on laaja ja yksityiskohtainen, sillä kysymyksessä on yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti merkittävä, ihmis- ja perusoikeuksia koskeva hallituksen esitys. Palkka-avoimuusdirektiivin asianmukainen kansallinen täytäntöönpano on keskeistä oikeusvarmuuden, oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuuden sekä viranomais- ja tuomioistuintoiminnan ennakoitavuuden kannalta.

Tasa-arvovaltuutettu tuo lausunnossaan esille ne puutteet ja epäselvyydet, joilla voi olla vaikutuksia lain soveltamiseen sekä Suomen EU-oikeudellisten velvoitteiden täyttämiseen. Lausunnon tavoitteena on osaltaan edistää sellaista sääntelyratkaisua, joka ehkäisee myöhempiä tulkinta- ja soveltamisratkaisuja.

Hallitus on linjannut panevansa palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöön minimivaatimusten mukaisesti, joten se esittää olemassa olevia velvoitteita leikkaavaa päällekkäisjärjestelmää. Ehdotetussa muodossaan tasa-arvolaki sisältäisi toistakymmentä uutta eri kokoisille työnantajille kohdistuvaa erilaista, osin varsin yksityiskohtaista velvoitetta. Osa koskee kaikkia, vähimmillään yhden henkilön työllistäviä työnantajia, osa 30–49, 50–99, 100–249 tai vähintään 250 henkilöä työllistäviä työnantajia.

Uudet velvoitteet on ikään kuin liimattu olemassa olevan, jo sinällään kokonaisuudistusta kaipaavan, säännösten päälle. Tuloksena on monimutkainen ja hankalasti hahmottuva kudelma. Lopputulos ei tue työntekijän oikeuksiin pääsyä, palkkasyrjintäkysymysten esille ottamista ja niihin puuttumista. Myös työnantajan on haastavaa hahmottaa, mitä sen on tehtävä toimiakseen lainmukaisesti.

Ehdotuksen nykytilaa koskevassa osuudessa todetaan, ettei yleiskielen sanoja tulisi lainsäädännössä määritellä. Tämä voi joidenkin lakihankkeiden osalta olla perusteltua, mutta osauudistuksissa, jotka

rakentuvat vanhojen säännösten päälle ja lomaan, korostuu kattavien, tulkintaa tukevien määritelmien välttämättömyys.

Lain rakenteessa lain alkuun sijoitetut määritelmät koskevat koko säädöstä ja ohjaavat kaikkien sen sisältämien säännösten tulkintaa. Uusia määritelmiä luotaessa olisi otettava huomioon, että sama käsite, joka voi olla olennainen sekä olemassa olevan säännöksen että uuden säännöksen tulkinnan kannalta, voi olla yhteyssidonnainen ja tarkoittaa eri asiaa. Hallituksen esityksen sisältämissä määritelmissä tätä ei valitettavasti ole otettu huomioon: tehdyt määritelmät palvelevat palkka-avoimuusdirektiivistä johtuvia uusia säännöksiä, mutta eivät kaikilta osin toimi voimassa olevien säännösten kanssa.

Ehdotuksessa määritellään käsitteet ”sukupuolten palkkaero” ja ”työntekijäryhmä”. Tämä on myönteistä. Palkkaerolla tarkoitetaan ehdotetun pykälätekstin mukaan nais- ja miespuolisten työntekijöiden ”keskipalkkatasojen” eroa. Määritelmä on tehty palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon tarpeiden näkökulmasta. Siinä ei ole huomioitu muita, olemassa olevia säännöksiä, kuten palkkasyrjintäkieltoa. On varmistettava, etteivät uudet määritelmät hämää tai pahimmillaan aiheuta väärintulkintoja olemassa olevien säännösten osalta. Lainvalmistelijan on tehtävä selväksi, että lain kieltämässä palkkasyrjintätilanteessa lähtökohtana ei ole sukupuolten keskipalkkatasojen ero vaan syrjintää epäilevän ja verrokin reaali-palkkojen välinen ero.

Lain ymmärrettävyys, tehokkuus sekä tavoiteltu tulkintavaikutus edellyttävät käsitteiden kattavaa määrittelyä. Palkka-avoimuusdirektiivi (3 artikla) sisältää lukuisia muun muassa työnantajan raportointivelvollisuutta selkeyttäviä, säännösten tulkinnan ja valvontatyön kannalta olennaisten käsitteiden määritelmiä, joita ei ole sisällytetty kansalliseen lakiehdotukseen.

Palkka, palkkataso, työhönottoprosessi sekä samanarvoinen työ tulisi määritellä pykälätasolla.

Palkan käsite on tasa-arvolaisissa välttämätöntä määritellä siten, että otetaan huomioon erilaisiin työnantajavelvoitteisiin liittyvät erilaiset palkan määrittelytarpeet. Palkkaraportointivelvollisuuden, palkkasyrjintäkiellon ja samapalkkaisuusperiaatteen noudattamiseksi työnantajan on pystyttävä yksiselitteisesti ymmärtämään, mitä etuja ja eriä palkkaan katsotaan kuuluvaksi.

Tasa-arvolaki tulee jatkossa sisältämään olemassa olevien palkkasyrjintäsäännösten ja palkkakartoitusvelvoitteen lisäksi uusia työnantajan raportointi- ja tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, joilla tavoitellaan palkkauksellista läpinäkyvyyttä. Lisäksi siihen ehdotetaan lisättäväksi työn arvon arviointikriteeristöä koskevaa säännöstöä, joka koskee tehtäväkohtaista palkkaa. On varmistuttava siitä, että direktiivin edellyttämät työnantajien antamat palkkatiedot esitetään yhtenäisesti ja vertailukelpoisesti.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palkan käsitteen pitää sisältää tavanomaisen perus- tai vähimmäispalkan lisäksi täydentävät sekä muuttuvat erät, kuten erilaiset rahalliset tai luontoisedun muodossa saadut etuudet. Palkan käsitteeseen tulee sisällyttää kaikki palkan osat. Kansallisessa lainsäädännössä palkka on määritelty esimerkiksi ennakkoperintälaissa (13 §), johon olisi mahdollisuus soveltuvien osien viitata. Tasa-arvolain selkeyttäminen edellyttää kuitenkin viittausten välttämistä.

Esityksessä olisi hyvä arvioida, mitä palkalla tarkoitetaan eri velvoitteiden yhteydessä. Mikäli ne eroavat, olisi esityksessä perusteltua tehdä selväksi erot eri palkkakäsitteiden välillä – palkkakäsitteen, jota käytetään samapalkkaisuusperiaatteen soveltamisessa (esimerkiksi liittyen palkkasyrjintäepäilyyn), ja toisaalta palkkakäsitteen, jota käytetään palkkojen avoimuuden yhteydessä.

Direktiivissä on määritelty (3 artikla 1 b), mitä ”palkkatasolla” tarkoitetaan. Palkkatason käsitteen määrittely on tasa-arvolaisissa perusteltua sekä uusien työnantajaa velvoittavien että työnhakijalle/-tekijälle annettujen tiedonsaantioikeuksien täytäntöönpanon kannalta. Palkkatasolla tarkoitetaan direktiivissä vuotuista bruttopalkkaa ja vastaavaa bruttotuntipalkkaa. Tämä määritelmä tulisi sisällyttää tasa-arvolain pykälätason määritelmiin.

Ehdotuksessa olemassa olevan 8 § (syrjintä työelämässä) syrjintäkiellon kattavuutta on laajennettu kattamaan myös ”työhönottoprosessin”. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, mitä työhönottoprosessilla tarkoitetaan – mitä erilaisia työhönoton muotoja ja vaiheita siihen lasketaan kuuluvaksi. Kattaako työhönottoprosessi esimerkiksi suorahakujärjestelyt? Toisaalta ehdotetussa uudessa pykälässä 6 f (sekä 6 f §:n perusteluissa) käytetään käsitettä ”ennen työhönottoa”. Vastaavatko nämä kaksi eri käytettyä käsitettä toisiaan? Lisäksi on tulkinnanvaraista, kuinka pitkälle aika ”ennen työhönottoa” ulottuu ja mihin se katsotaan päättyvän sekä rajautuvatko siihen sidotut oikeudet työnantajan tekemään valintapäätökseen vai työsopimussuhteen solmimiseen.

Samanarvoisen työn määrittely olisi perusteltua määritellä pykälätasolla. Siitä lisää kommentteissa koskien tasa-arvolain 3 a §.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

On lähtökohtaisesti myönteistä, että tasa-arvolakiin ehdotetaan säännöstä siitä, kuinka työn arvoa tulee arvioida.

Ehdotettu uusi pykälä ei kuitenkaan vastaa palkka-avoimuusdirektiivin (3 artikla 1 g, 4 artikla 1 ja 4 kohdat) ydinedellytyksiä. Perusteluineen se on tietyiltä osin omiaan heikentämään direktiivin tavoitetta.

Uuden pykälän otsikoksi on esitetty: ”Työn samanarvoisuuden tunnistaminen”. Direktiivi ei kuitenkaan edellytä ainoastaan tunnistamista, vaan myös työn arvon johdonmukaista arviointia. ”Tunnistaminen” -sanan käyttö heikentää samapalkkaisuusperiaatteen täysimääräistä toimeenpanovaadetta.

Lainkohdan perusteluissa painotetaan, että kysymyksessä ei ole ”tarkasteluvelvoite”, vaan samanarvoisen työn arvioinnin selkiyttäminen. Tämä on erikoista. Tasa-arvolaki on pakottavaa oikeutta. Direktiivi ei velvoita työnantajilta ainoastaan työn samanarvoisuuden arviointia, vaan se määrää jäsenvaltiot varmistamaan, että työnantajat käyttävät sellaisia palkkarakenteita, joilla taataan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan samaa palkkaa. Tämä ei ole tulkittavissa suositukseksi.

Direktiivin mukaan kaikkien työnantajien palkkarakenteiden on mahdollistettava kaikkien työnantajan lukuun työskentelevien työntekijöiden (riippumatta työsuhdemuodoista) työn arvon vertailukelpoisuuden arviointi. Lähtökohtana ovat työtehtävät ja niiden tekijälleen asettamat vaatimukset. Esityksessä ei kuitenkaan mainita palkkarakenteita. Jää avoimeksi, millä vaihtoehtoisella tavalla valtiovalta varmistaa vaaditun kaltaisten palkkarakenteiden olemassaolon suomalaisessa työnantajakentässä, jos asiaa ei sisällytetä lainsäädäntöön tai sen esitöihin.

Direktiivi asettaa ehdottomiksi työn arvon arviointikriteereiksi pätevyyden, kuormituksen, vastuun määrän ja työolot. Tämä koskee kaikkia, kaikenkokoisia työnantajia ja niiden lukuun tehtäviä kaikkia (myös keskenään erilaisia) töitä. Ehdotukseen (3 a § 1 momentti) on kriteerien yhteyteen sisällytetty varauma: ”työn luonteesta riippuen”. Varauma mahdollistaa monenlaisen tulkinnan ja voi säännöstä soveltaessa heikentää direktiivin neljälle työn arviointikriteerille antamaa merkitystä.

Direktiivi mahdollistaa tietyn joustavuuden työn arvon arviointikriteeristöä sovellettaessa. Mikäli kriteereille annetaan niiden soveltuvuuden mukaan työkohtaisessa arvioinnissa erilainen painoarvo, sen tulee tapahtua yhteisymmärryksessä työntekijöiden edustajien kanssa. Direktiivi myös edellyttää, että objektiivisista ja neutraaleista kriteereistä sovitaan työntekijöiden edustajien kanssa. Tämä on esitystä valmistellessa jäänyt huomioimatta. Yhteistoimintavelvoite tulisi lisätä esitykseen.

Ehdotettua uutta lainkohtaa koskevat perustelut eivät tue palkka-avoimuusdirektiivin tarkoitusta vahvistaa samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista. Perusteluissa on häivytetty EU-oikeuden lähtökohtaa, että samanarvoisesta työstä on maksettava samaa palkkaa yli työehtosopimusrajojen. Samapalkkaisuusperiaatteen ja palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpano edellyttää sitä, että töiden samanarvoisuutta tulee vertailla eri työehtosopimusten piireissä olevien työntekijöiden kesken.

Samapalkkaisuusperiaate on ymmärretty käsitteen suppeassa, osin EU-oikeuskäytännöstä ja tasa-arvolaista poikkeavassa merkityksessä. Hallituksen esityksessä ei tunnusteta sitä, että syrjinnän kieltävät säännökset ovat ehdottomia. Työnantaja ei voi poiketa niistä vetoamalla virka- tai työehtosopimuksiin. Palkka-avoimuusdirektiivin tavoite on läpinäkyvyyttä lisäämällä vahvistaa samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanoa ja toteutumista.

Perusteluiden maininta siitä, että valtakunnallisten työehtosopimusten osoittama työn hinta on markkinaehtoisesti syntynyt ”oikea hinta” työlle, on erikoinen. Perustelujen mukaan tämä, niin sanottu oikea hinta, voi olla huomioitavissa, kun palkkaeron hyväksyttäviä perusteita arvioidaan. Maininta häivyttaa keskeisen EU-oikeuteen perustuvan säännön siitä, että samapalkkaisuusperiaatetta on sovellettava myös kollektiivisiin työehtosopimuksiin (Defrenne v Sabena C-43/75, Royal Copenhagen C-400/93) ja siitä, että eri palkan maksamista samasta tai samanarvoisesta työstä ei voi hyväksyttävästi perustella sillä, että palkkatasosta on sovittu eri työehtosopimuksissa (Enderby C-127/92).

Palkkoja tulee vertailla saman työnantajan eri työehtosopimusten piireissä olevien työntekijöiden kesken, jos työt ovat samanarvoisia. Palkka-avoimuusdirektiivistä ei ole tulkittavissa poikkeamismahdollisuutta tästä perusperiaatteesta. Työehtosopimisneuvotteluilla sovitun palkan oikeuttaminen palkkaeron perusteeksi voi siten olla ristiriidassa samapalkkaisuusperiaatteen, tasa-arvodirektiivien tavoitteiden, mutta myös perustuslain ja tasa-arvolain yleisen palkkasyrjintää koskevan kiellon kanssa.

Samapalkkaisuussäännöksiä on ulotuttava kaikkiin samaa ja samanarvoista työtä saman työnantajan palveluksessa tekeviin työntekijöihin. Hallituksen esityksen perusteluja tulee täsmentää sen suhteen, että kaikkia työnantajan lukuun tehtäviä töitä pitäisi järjestelmällisesti arvioida yhteistä, täsmällistä ja objektiivista kriteeristöä käyttäen, riippumatta mahdollisista eroista työehtosopimusten kattavuudessa tai työsuhteen muodossa. Käytettävän palkkajärjestelmän tulee kokonaisuudessaan olla sellainen, että sen avulla voi tunnistaa mahdollinen palkkaepätasa-arvo. Perusteluissa olisi tarpeen korostaa, että samapalkkaisuusvaatimus koskee myös erilaisia palkitsemisjärjestelmiä sekä palkanlisäjä.

On valitettavaa, että tasa-arvolakia muutetaan parhaillaan kolmessa eri prosessissa eikä yhtenä kokonaisuutena. Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpano on nyt toteutettu päälle liimattuina irrallisina säännöksinä ilman huolellista punnintaa ja sovittamista suhteessa aiempaan sääntelyyn. Esimerkiksi ehdotetun uuden 3 a § lainkohdan perusteluissa tulisi avata sen suhdetta 8 § 1 momentin 3 kohdan palkkasyrjintäkieltosääntöön. Lisäksi jää arvoitukseksi, mitä lainsäätäjä on ajatellut uusien säännösten suhteesta olemassa olevaan palkkakartoitussääntelyyn (6 b §) ja sitä

koskevan hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp, s. 115–117) kantaan siitä, mitä samanarvoisella työllä tarkoitetaan palkkakartoituksen yhteydessä.

Lisäksi tasa-arvolakiin tulisi ehdottomasti lisätä yksiselitteinen määritelmä siitä, mitä tasa-arvolaisa tarkoitetaan samanarvoisella työllä. Samanarvoisen työn määrittely vahvistaisi ymmärrystä siitä, että myös luonteeltaan aivan erilaiset työt, jotka kokonaisuutena arvioiden ovat yhtä vaativia, voivat olla samanarvoisia. Samanarvoinen työ on määriteltävä direktiivissä. Samanarvoisen työn määritelmä voisi luontevasti sisältyä lainkohtiin 3 tai 3 a §.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

On myönteistä, että tehtävänimikkeiden sukupuolineutraaliuteen kiinnitetään huomiota. Tasa-arvovaltuutettu on lausuntokäytännössään pitänyt tärkeänä, että niin yhteiskunnassa yleensä kuin työmarkkinoilla erityisesti kehitetään tehtävänimikkeitä niin, etteivät ne osaltaan luo tai ylläpidä töiden ja ammattien sukupuolen mukaista jakoa.

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan tehtävänimikkeiden tulisi olla sukupuolineutraaleja — ei pelkästään julkaistavien työpaikkailmoitusten vaan myös jo käytössä olevien nimikkeiden osalta. Komissio on vahvistanut tämän näkemyksen tuomalla esiin, että nimikkeiden tarkastelu ja niiden muuttaminen sukupuolineutraaleiksi on direktiivistä tuleva pakollinen velvoite. Komissio on painottanut, että myös suoraan lainsäädännöstä tulevat nimikkeet on otettava uudelleen tarkasteltavaksi.

Esitetty uusi tasa-arvolain 6 § 2 momentin 7 kohdan muotoilu on direktiivissä edellytettyä huomattavasti suppeampi. Lisäksi ehdotettu muotoilu on sukupuolten tasa-arvon edistämisen tarkoituksen vastainen. Pykälän muotoilu on muutettava direktiiviä vastaavaksi. Lisäksi valtioneuvostossa olisi suositeltavaa käynnistää hanke lainsäädännön sisältävien sukupuolittuneiden nimikkeiden muuttamiseksi.

Henkilöstön palkkatietämyksen kasvattamispyrkimys on ehdottomasti hyvä asia. On kuitenkin valitettavaa, että sama säännös, 6 § 3 momentti, sisältää sekä kaikkia työnantajia koskevan velvoitteen että vähintään 50 työntekijää työllistäviä työnantajia koskevan lisävelvoitteen. Tämä aiheuttanee sekaannusta työnantajien keskuudessa. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi olisi tärkeää, että palkkakehityksen määrittämisessä käytettävien kriteerien antaminen koskisi kaikkia työnantajia riippumatta henkilöstön koosta. Lisäksi on tärkeää, että pykälätasolla määritellään tässä lainkohdassa käytetyt käsitteet ”palkka” ja ”palkkatasot”. Aihetta on käsitelty tarkemmin kommentteissa koskien lainkohtaa 3 §. Perusteluissa olisi myös hyvä täsmentää uuden 3 a § mukaisten velvoitteiden suhdetta tähän 6 § 3 momentin sisältöön.

Palkka-avoimuusdirektiivistä tulevien uusien velvoitteiden myötä tasa-arvolain 6 §:ään esitetään tehtävän muutoksia. Samassa yhteydessä olisi syytä myös selkeyttää 6 § 2 momentin 6 kohtaa. Tasa-arvovaltuutettu on eduskunnalle annetussa kertomuksessaan vuonna 2022 tuonut esiin, että 6 §:ään tulisi lisätä työnantajaa koskeva nimenomainen velvoite ennaltaehkäistä myös seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa häirintää. Tämän voisi tehdä tässä yhteydessä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Uusi esitetty raportointivelvollisuus koskee säännöllisesti vähintään sata henkilöä työllistäviä työnantajia. Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden raportoinnissa hyödynnetään jo olemassa olevia kanavia ja ilmoitustapoja. Tämä on järkevää. Myös se, että tulorekisteriin toimitettujen tietojen koostaminen on kaavailtu Tilastokeskuksen tehtäväksi, vaikuttaa toiminnon luonteen ja

edellyttämän osaamisen näkökulmasta luontevalta. Sen sijaan se, että tasa-arvovaltuutettua ollaan nimeämässä palkka-avoimuusdirektiivissä tarkoitetuksi valvontaelimeksi, tarkoittaisi tasa-arvovaltuutetulle merkittävää ja täysin uudenlaista tehtävää. Yksi työllistävimmistä tehtävistä tulisi olemaan 6 d § säädetty työnantajien velvollisuus raportoida palkkaeroista tasa-arvovaltuutetulle.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu on perustettu lainvalvontaa tekeväksi viranomaiseksi, joka tarjoaa yksittäisille henkilöille matalan kynnyksen oikeussuojaa sekä vastaa lain tulkintaa koskeviin kysymyksiin. Tasa-arvovaltuutetun resurssit ovat hyvin rajalliset: valtuutetun toimistossa työskentelee 7 esittelijää.

Tasa-arvovaltuutetulla on jo nykyisellään vaikeuksia suoriutua kaikista sille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä, joiden hoitamista tasa-arvodirektiivit edellyttävät. Se, että nykyisten tehtävien lisäksi ilman mittavia lisäresursseja tasa-arvovaltuutetulle annettaisiin tehtäväksi lähemmäs 3 000 työnantajaa koskevien palkkaerotietojen vastaanottaminen, käsittely ja valvonta, halvaannuttaisi tasa-arvovaltuutetun olemassa olevien lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Tällöin myös yksittäisen syrjintää epäilevän työntekijän oikeussuoja kaventuisi suurta massaa koskevien tietojen käsittelyn alle.

Tasa-arvovaltuutettu on instituutio, joka rakentuu yhden virassa olevan ja ratkaisuvaltaa käyttävän henkilön, eli tasa-arvovaltuutetun varaan. Pienenä organisaationa myös riippumattomuus- ja esteellisyyskysymykset voisivat aiheuttaa ongelmia, kun toisaalta käsiteltäväksi tulisivat sekä palkka-avoimuutta koskevat asiat että yksittäistä palkkasyrjintää koskevat epäilyt.

Lainvalvojana toimivaa viranomaista ei ole tarkoitettu hallinnollisiin toimeenpanotehtäviin, kuten rekisterinpitäjäksi ja tilastojen analyysoijaksi. Rekisterinpitäjäys on puhtaasti hallinnollinen tehtävä, joka ei sovellu lainvalvontaa suorittavalle taholle. Se lisää kohtuuttomasti lainvalvontaviranomaisen hallinnollista taakkaa ja edellyttää erityistä rekisterinpitämiseen liittyvää asiantuntijuutta, jota valtuutetun toimistossa ei tällä hetkellä ole.

Vaikka esitykseen on kirjattu, että Tilastokeskus tuottaisi tasa-arvovaltuutetulle tasa-arvolain edellyttämiä asiantuntijapalveluita ja laatisi erilaisia analyysejä palkkaeroista sekä mahdollisesti ylläpitäisi palkkaeroja koskevia julkisia tietoja, ei näitä tehtäviä ole esitetty lailla säädettäväksi Tilastokeskuksen tehtäviksi. Ehdotuksen sanamuodon mukaan Tilastokeskus toimisi tasa-arvovaltuutetun lukuun. Tasa-arvovaltuutetusta annettuun lakiin puolestaan on esitetty tasa-arvovaltuutetun uudeksi tehtäväksi analysoida sukupuolten välisten palkkaerojen syitä ja kerätä sekä julkaista 6 d §:n mukaisia tietoja viipymättä.

Tasa-arvovaltuutettu on käsitellyt ehdotettuja tehtäviä tarkemmin kommentoissa koskien lakia tasa-arvovaltuutetuksi.

Tasa-arvovaltuutetulla ei ole tarvittavaa tilastotieteellistä osaamista analyysien tekemiseen. Tämä edellyttäisi tasa-arvovaltuutetulle myönnettävää riittävää ja pysyväisluonteista määrärahaa, jotta osaamista voitaisiin joko hankkia suoraan tasa-arvovaltuutetulle tai toimeksiantona ostaa Tilastokeskukselta. Toimeksiantona tehtävä osaamisen hankkiminen on kuitenkin ongelmallista, kun kyse on lakisääteisen pysyväisluonteisen tehtävän hoitamisesta ostopalveluna ennalta nimetyltä taholta. Se voisi vaarantaa paitsi tasa-arvovaltuutetun riippumattomuuden myös ajaa tasa-arvovaltuutetun taloudelliseen ahdinkoon.

Palkka-avoimuusdirektiivi ei edellytä vain yhden toimijan nimeämistä, vaan mahdollistaa tehtävien jakamisen eri tahojen kesken. Olisi tarkoituksenmukaista, että palkkaeroja koskevat tiedot toimitettaisiin Tilastokeskukselle, joka toimisi rekisterinpitäjänä ja tietojen julkaisijana. Tilastokeskus

on viranomainen, joka on velvollinen tuottamaan tietoa Euroopan unionin tarpeisiin. Sillä on käytössään asiantunteva tutkimus-, analysointi- ja viestintäkoneisto palkkaerojen syiden tarkastelemiseksi ja tiedon tuottamiseksi suurelle yleisölle. Tilastokeskus hoitaa ja ylläpitää jo nykyisellään sukupuolten tasa-arvoon sekä tuloihin liittyviä tilastotehtäviä.

Aihetta on käsitelty tarkemmin kommentteissa tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Lainkohtaa koskevissa esitöissä on pyritty avaamaan, keitä kaikkia työnantajia palkkaerojen ilmoittaminen koskee. On myös myönteistä, että samalla on pyritty yhtenäistämään tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain laskentaperusteita työntekijämäärien osalta, mikä on ollut selkeä puute voimassa olevassa laissa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on avattu, mitä palkalla ja palkkatasolla tarkoitetaan. Kyseiset käsitteet tulee perusteluiden sijaan kirjata näkyviin 3 §:n määritelmiin niiden keskeisen roolin vuoksi.

Pykälän 6 d useamassa momentissa asetetaan työnantajan veloitteeksi kuulla ja toimia yhdessä henkilöstön edustajan kanssa. Tämä on positiivista. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua, että työntekijöiden järjestäytymisasteen edelleen laskiessa henkilöstön edustajaa ei aina ole. Lakiin tulisikin varata vaihtoehto käydä asioita läpi yhdessä työntekijöiden kanssa. Muutoin vaarana on, että asiat jäävät yksipuolisesti työnantajan määrittelemiksi, mikä ei ole direktiivin tarkoitus. Lain valvonnan kannalta on myös ongelmallista, että sitä, miten henkilöstön edustaja on ollut prosessissa mukana, ei tarvitse ilmoittaa tai todentaa missään vaiheessa, vaan sen selvittäminen jää jälkikäteisen valvonnan varaan.

Esityksessä työntekijäryhmittäinen luokittelu on riittämättömästi avattu. Vaikka asiaa on pyritty ohjeistamaan, on ryhmittelyn teko aina työpaikkakohtaista ja työnantajan vastuulla. Työntekijäryhmittelyllä on olennainen merkitys siihen, miten hyvin mahdolliset palkkaerot tulevat näkyviksi. Ryhmittely ei kuitenkaan ole yksinkertaista ja se on osoittautunut haastavaksi tehtäväksi jo palkkakartoitusten yhteydessä. Mikäli ryhmittely tehdään liian suppeana tai liian laveana jäävät perusteettomat palkkaerot helposti piiloon. Ryhmittelyn tulee myös kattaa kaikki työntekijät riippumatta työajan pituudesta tai työsuhteen muodosta.

Hyvänä asiana voidaan pitää sitä, että kunkin työntekijäryhmän koko tulee perustelujen mukaan ilmoittaa. Positiivista on myös esitys siitä, että jos ryhmä koostuu ainoastaan yhden sukupuolen edustajista, on tämä ilmoitettava. Tämä tieto helpottaa valvojan viranomaisen toimintaa. Ongelmallisemmaksi tilanteen tekee se, ettei ryhmien koolle ole asetettu mitään kokorajaa tai suositusta. Jos ryhmät jaetaan hyvin pieniksi, on vaarana paitsi palkkaerojen jääminen pimentoon myös tietojen jääminen yksittäisen työntekijän ulottumattomiin tietosuojan vedoten. 6 d § 7 momentin mukaan, jos tietojen antaminen johtaa yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen on tiedot ilmoitettava henkilöstön edustajalle tai tasa-arvovaltuutetulle. Työntekijä ei itse saa niistä tietoa.

Ongelmaksi voi myös muodostua se, miten palkkaeroihin suhtaudutaan ja mitä pidetään toimia edellyttävänä rajana 6 e §:n puhuessa 5 %:n palkkaerosta, 6 b §:n selkeästä erosta ja 6 d § 8 momentin palkkaerosta. Asiaa olisi syytä selvittää vähintään perustelujen tasolla tulkintaepäselvyyksien pienentämiseksi.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Tasa-arvolakiin esitetään uutta säännöstä, joka velvoittaisi tietyissä tilanteissa työnantajaa tekemään yhteisen palkka-arvioinnin. Palkka-arviointi tulisi laatia yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa.

Ongelmallista on se, että esitys jättää avoimeksi sen, kuinka henkilöstön edustus taataan tilanteessa, jossa varsinaista henkilöstön edustajaa ei ole. Henkilöstölle on kyllä varattu mahdollisuus nimetä edustajat, jos varsinaista henkilöstön edustajaa ei ole, mutta se, mikä näiden edustajien asema ja oikeudellinen turva olisi, jää avoimeksi. Ilman virallisen aseman tuomaa suojaa halukkaita voi olla vaikea löytää. Tasa-arvolaissa säädetty vastatoimien kieltä antaa suojaa henkilöstön edustajaksi ryhtyneelle työntekijälle ja mahdollisissa syrjintätapauksissa oikeuden hyvitykseen, mutta se ei estä työnantajan vastatoimia eikä takaa irtisanomissuojaa.

Komissio on palkka-avoimuusdirektiivin tulkintaa avatessaan tuonut esiin, että työntekijät voisivat nimetä edustajaksi myös työpaikan ulkopuolisen henkilön — esimerkiksi oikeudellisen asiantuntijan tai ammattiliiton edustajan. Tämä vaihtoehto olisi hyvä tuoda näkyville perusteluissa, jotta työntekijät ymmärtäisivät halutessaan hyödyntää mahdollisuutta ja saisivat turvallisesti äänensä kuuluville. Asian kirjaaminen näkyville esityksen perusteluihin selkiyttäisi tilannetta myös työnantajille.

Myös palkkaeron perusteleminen objektiivisiin ja sukupuolineutraalein perustein rakentuu direktiivin mukaan ajatukselle henkilöstön edustajien olemassaolosta. Yhteinen palkka-arviointi tulisi esityksen mukaan laadittavaksi tilanteissa, joissa henkilöstön edustaja katsoo työnantajan esittämät objektiiviset ja sukupuolineutraalit perusteet riittämättömiksi tai on niistä eri mieltä ja muut yhteiselle palkka-arvioinnille asetetut kriteerit täyttyvät. Käytännössä tämän toteutuminen edellyttää sitä, että henkilöstön edustajalla on riittävää osaamista, mutta myös aktiivisuutta ja halua muuttaa tilannetta. Tilanteissa, joissa näin ei ole tai henkilöstön edustajia ei ole, asia jää pitkälti yksin työnantajan vastuulle ja harkintaan. Tällöin viimekätinen oikeussuoja perustuu valvovan viranomaisen suorittamaan jälkikäteiseen valvontaan, jonka tehokkuus puolestaan on riippuvainen olemassa olevan viranomaisen resurssien määrästä. Jos niiden riittävyydestä ei huolehdita, valvonta on käytännössä hyvin rajallista.

Ehdotetun säännöksen 4 momentti koskee perusteettomien palkkaerojen korjaamista. Myös se on rakennettu ajatukselle yhteistoiminnasta ja perustuu henkilöstön edustajan olemassaoloon ja heidän osaamiseensa. Lainkohdan tehokkuuden varmistamiseksi on tärkeää, että perusteettomat palkkaerot on vaihtoehtoisesti mahdollista korjata myös yhdessä työntekijöiden kanssa henkilöstöedustajien puuttuessa.

Yhteisen palkka-arvioinnin laatiminen on täysin uusi velvoite, joka sisältää useita eri vaiheita ja kriteereitä. Veloitteen valvonta tulee huomattavasti lisäämään tasa-arvovaltuutetun työmäärää ja edellyttää toteutuakseen lisäresursseja. Resurssien merkitystä käsitellään tarkemmin kommentteissa koskien viranomaisvaikutuksia.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Ehdotettu lisäys tasa-arvolain 6 f §:ään velvoittaisi työnantajan ilmoittamaan ennen työhönottoa tehtävästä maksettavan objektiivisiin ja sukupuolineutraaleihin kriteereihin perustuvan alkupalkan tai palkkahaarukan sekä tarvittaessa sovellettavan työehtosopimuksen tehtävää koskevat palkkamääräykset. Pelkkä sovellettavan työehtosopimuksen ilmoittaminen ei olisi riittävää, vaan tiedoista tulee käydä ilmi palkan määräytymisen perusteet.

Esitetty velvoite edistäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa varmistamalla työnhakijoille yhdenvertaisen neuvotteluaseman ja läpinäkyvän palkkaneuvottelun. Positiivista on myös se, että työnantajalta kiellettäisiin työnhakijan nykyisiä tai aiempia palkkatietoja koskevien tietojen tiedustelu.

Uuden 6 f §:n perusteluissa todetaan, että työnhakijalle olisi annettava tiedot mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointiprosessia. Sen sijaan lakitekstissä käytetään termiä työhönotto. Perustelun ja pykälän sanamuodot eivät ole tältä osin riittävän täsmällisiä eikä käsitteitä ole riittävällä tavalla avattu. Määrittelytarvetta on käsitelty kommentteissa koskien 3 §.

Esitys ei täsmennä, tuleeko tiedot antaa kaikille työnhakijoille vai ainoastaan haastatteluun kutsutuille, jos palkkatietoja ei ole sisällytetty työpaikkailmoitukseen. Tämä voi aiheuttaa tulkintaristiriitoja, koska veloitteen kohdentaminen jää avoimeksi eikä esitys ota kantaa sen laajuuteen. Toiseksi esityksessä ei oteta kantaa, kuinka velvoite toteutetaan tilanteissa, joissa työhönottoprosessi tai osa siitä on annettu esimerkiksi suoramakutoimijan tehtäväksi. Esityksessä olisi hyvä tarkastella myös hyvitysseuraamuksen ulottamista tähän toimijaan.

On muistettava, että palkka-avoimuusdirektiivin tavoitteena on varmistaa työnantajan velvollisuus turvata tietoon perustuva ja läpinäkyvä palkkaneuvottelu, ja että tiedot on esityksen mukaan annettava hakijoille mahdollisimman varhaisessa työhönoton vaiheessa. Komissio on selventänyt, että tieto tulisi antaa nimenomaan ennen työhaastattelua. Liikkumavara on tarkoitettu vain tilanteisiin, joissa haastatteluja ei esimerkiksi pidettäisi lainkaan. Esityksen muotoilu on kuitenkin jätetty niin väljäksi, että direktiivin tavoitteen toteutuminen voi käytännössä vaarantua. Tiedon antaminen muilla tavoin on direktiivin tarkoittama poikkeus pääsäännöstä. Muulla tavoin annettavan tiedon poikkeuksellisuutta tuleekin painottaa pykälätasolla tai perusteluissa.

Esityksen mukaan vammaisille työnhakijoille on annettava tiedot saavutettavassa muodossa ja heidän yksilölliset tarpeensa huomioiden. Esityksessä ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan vammaisella työnhakijalla. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaan vammaisia ovat henkilöt, joilla on pitkäaikainen fyysinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka yhdessä erilaisten esteiden kanssa voi rajoittaa heidän täysimääräistä osallistumistaan yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Määritelmää käytetään yhdenvertaisuuslakia sovellettaessa, kun arvioidaan kohtuullisia mukautuksia ja syrjintäkiellon noudattamista. Yhdenvertaisuuslakia valvoo yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Esityksen mukaan tasa-arvovaltuutettu valvoisi 6 f § velvoitteiden noudattamista ja voisi saattaa työnantajan menettelyn yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunta voisi velvoittaa työnantajan täyttämään 6 f § mukaisen velvollisuutensa, mikä sinänsä tehostaa sääntelyn tehokkuutta. Ongelmana kuitenkin on, että lautakuntamenettely ei auta yksittäistä työnhakijaa työnhakuvaiheessa vaan mahdollinen seuraamus tulee vasta jälkikäteisesti työhönoton jo päätyttyä. Työnhakijalla ei myöskään ole mahdollisuutta hyvityksen saamiseen eikä hän voi ilman tasa-arvovaltuutetun toimia saattaa asiaa lautakunnan käsiteltäväksi. Lautakuntamenettely ei näin nykyisellään sovellu parhaalla mahdollisella tavalla 6 f § mukaisiin tilanteisiin.

Uusi 6 f § työnantajaa koskeva velvoite lisää merkittävästi tasa-arvovaltuutetun valvontatehtäviä, joiden merkitystä käsitellään tarkemmin kommentteissa koskien viranomaisvaikutuksia.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Palkansaajan palkkauksen oikeudenmukaisuus määrittyy suhteessa muihin saman työnantajan lukuun tekevien palkkaukseen. Se, että jokaisella työntekijällä on itsenäinen oikeus pyytää tieto omasta yksilöllisestä palkkatasostaan verrattuna samaa tai samanarvoista työtä tekevien

työntekijöiden keskipalkkatasoon, on parannus nykylainsäädäntöön verrattuna. Hyvänä voidaan pitää myös sitä, että työnantajan on informoitava tästä mahdollisuudesta työntekijöitä vuosittain. Kaikille työntekijöille tuleva tiedonsaantioikeus koskisi kaikenkokoisia työnantajia. Siten on ensiarvoisen tärkeää, että työntekijöiden informointi säädettäisiin tehtävän niin, että se tavoittaa kaikki työntekijät riippumatta heidän työskentelypaikastaan ja -tavastaan. Jos tieto annetaan kehityskeskustelussa, koulutuksissa tai henkilöstötilaisuuksissa, on syytä huolehtia myös siitä, että tieto tavoittaa ne työntekijät, jotka eivät ole paikalla tai joiden työsuhte alkaa vasta käytyjen tilaisuuksien jälkeen. Esityksen perusteluissa on syytä painottaa vielä informoinnin tavoitettavuutta.

Erityisen ongelmalliseksi tiedonsaantioikeus voi muuttua silloin, kun verrokkiryhmä on hyvin pieni ja toisen työntekijän palkka olisi vaarassa paljastua. Tällöin tiedot tulisi esityksen mukaan toimittaa työntekijän sijasta joko henkilöstön edustajalle tai tasa-arvovaltuutetulle. Perusteluissa on nimenomaisesti painotettu, että tietoja ei saisi luovuttaa työntekijälle. On mahdollista, että luovutetut tiedot herättävät palkkasyrjintäepäilyyn henkilöstön edustajan tai tasa-arvovaltuutetun tarkastelussa, mutta tietoja ei saada välittää asianomaiselle työntekijälle. Tähän kysymykseen perusteluissa ei ole otettu kantaa. Komissio on tarkentanut, että tasa-arvovaltuutettu voisi antaa neuvontaa kyseiselle työntekijälle, kun hän yrittää sopia asiaa työnantajansa kanssa tai nostaa asiassa kanteen. Yksilön pääsy oikeuksiin on haastavaa ilman tietoa verrokin palkasta. Kanteen nostamiseen liittyy myös huomattava kuluriski.

Vaikka kysymys olisi marginaalisesta ilmiöstä, asettaa se työntekijät eriarvoiseen asemaan ja riippuvaiseksi työnantajan tekemästä ryhmittelystä. Tällöin myös palkka-avoimuusdirektiivin tavoitteena oleva samapalkkaisuuden vahvistaminen vaarantuu. Selvissä palkkasyrjintäepäilytilanteissa tietosuoja- ja oikeuslain tulisi olla toissijainen ja väistyä työntekijän tiedonsaantioikeuden tieltä.

Jo nykyisellään yksittäisellä työntekijällä on oikeus tasa-arvovaltuutetun lähtiessä selvittämään palkkasyrjintäepäilyä saada tieto verrokki työntekijän palkasta. Kaavailluilla muutoksilla ei heikentämiskiellon takia voi olla kyseistä oikeutta kaventavaa vaikutusta. Perusteluissa olisi hyvä avata tämän uuden säännöksen suhdetta olemassa oleviin säännöksiin.

Syrjivän palkkauksen estämiseksi ja tehokkaan oikeussuojan varmistumiseksi lainsäädäntöä tulee kehittää edelleen siten, että itseensä kohdistuvaa palkkasyrjintää epäilevällä työntekijällä on oikeus saada suoraan työnantajalta tiedot toisen, verrannollisessa asemassa olevan, työntekijän palkasta.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Se, että tasa-arvolain mukainen hyvitysseuraamus ulotetaan koskemaan työhön valitsemista edeltävää prosessia, on parannus nykyiseen lainsäädäntöön. Nykyisen tasa-arvolain 8 § 1 momentin 1 ja 2 kohtia ei ole voitu soveltaa sellaisiin tilanteisiin, jossa henkilö on sivuutettu jo työhaun aiemmassa vaiheessa, esimerkiksi jätetty kutsumatta haastatteluun tai soveltuvuuskokeisiin. Tällöin asiaa on voitu arvioida ainoastaan tasa-arvolain 7 § yleisen syrjinnän kiellon kautta, mutta hyvitystä työnhakijalla ei ole ollut mahdollista saada. Ehdotetut muutokset parantavat siten syrjintää epäilevän oikeussuojaa. Perusteluissa on kuitenkin syytä tarkentaa, mitä kaikkea työhönottoprosessilla tarkoitetaan. Esityksestä ei ilmene, mitä erilaisia työhönoton muotoja ja vaiheita siihen lasketaan kuuluvaksi.

Ehdotettujen muutosten myötä mahdollisen palkkasyrjinnän selvittämiseksi vertailua ei enää olisi määrä rajoittaa saman työnantajan palveluksessa työskenteleviin työntekijöihin vaan vertailua tulisi

voida tehdä konsernien kohdalla laajemmin samaa tai samanarvoista työtä tekeviin, jos työehdoilla on konsernissa yksi yhteinen alkuperä. Ehdotus pohjautuu palkka-avoimuusdirektiivin 19 artiklaan.

Direktiivin resitaalissa (29) on avattu yhden ainoan alkuperän tulkintaa siten, että vertailua voidaan tehdä myös tilanteissa, joissa olennaiset palkkaehdot perustuisivat suoraan lakisääteisiin määräyksiin tai useiden työnantajien palkkaehtoja säänteleviin sopimuksiin. Yhdellä ainoalla alkuperällä tarkoitetaan direktiivin mukaan myös työehtosopimuksia. On valitettavaa, että tämä seikka on jätetty pois lausuttavana olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Työehtosopimuksia koskeva maininta löytyi vielä kolmikantaisen työryhmän esityksestä. Kirjauksen poisjättämisellä on huomattava heikentävä vaikutus samapalkkaisuuden toteutumiseen suomalaisen työmarkkinajärjestelmän kontekstissa. Aihetta on käsitelty myös 3a §:ää koskevassa kohdassa.

Direktiivissä (19 artikla 3 kohta) on nimenomaisesti ilmaistu, että jos todellista vertailukohdetta ei voida määrittää, voidaan käyttää mitä tahansa muuta näyttöä palkkasyrjinnän todistamiseksi, mukaan lukien tilastot tai vertailu siihen, kuinka työntekijää kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Resitaalissa (28) mainitaan, että vertailua tehdessä olisi sallittava hypoteettisen vertailukohteen käyttö. Tämä olisi erityisen tärkeää tilanteissa, joissa työmarkkinat ovat voimakkaasti eriytyneet sukupuolen mukaan.

Hypoteettisen verrokin käyttämisestä tai tilastojen tai muun aineiston hyödyntämisestä ei ole mitään mainintaa ehdotetussa säännöstekstissä tai sen perusteissa. Siten esitys ei kokonaisuudessaan vastaa direktiivin tarkoitusta eikä tarjoa työntekijöille direktiivin mahdollistamaa oikeussuojaa.

Esityksessä ehdotetaan, että 8 §:n 1 momentin 4 kohtaan lisätään ”palkkaus”. Perinteisesti kyseinen lainkohta on koskenut muita kuin palkkaehtoja; työoloja ja johtamista. Palkoista on säännelty kyseisen momentin 2 ja 3 kohdissa. Se, että palkkaus lisättäisiin edellisten lisäksi vielä kohtaan 4, ei lisää yksilön oikeussuojaa, sillä yksittäisen työntekijän on hyvin vaikea ymmärtää, mihin 8 § 1 momentin kohtaan hänen tulee vedota palkkasyrjintää epäillessä.

Epäselvyyttä 8 § osalta lisää myös se, että kyseiseen säännökseen on tulossa muiden lainsäädäntöhankkeiden takia muutoksia. Eri aikaan voimaan tulevat tasa-arvolain 8 § muutokset tulee yhteensovittaa, jottei sen hahmottamisesta tule entistä vaikeampaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Todistustaakkaa käsittelevään 9 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti. Siinä säädettäisiin todistustaakasta silloin, kun työnantaja ei ole noudattanut tasa-arvolain mukaisia palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia velvoitteita. Uusi 2 momentti ei esityksen mukaan soveltuisi kaikissa asioissa, joissa henkilö väittää tulleen syrjityksi, vaan ainoastaan käsiteltäessä tasa-arvolakiin perustuvaa palkkasyrjintää koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotus on ongelmallinen.

Esityksen perusteluissa todetaan, että 2 momenttia ei kuitenkaan sovellettaisi, jos työnantaja osoittaisi, että momentissa tarkoitettujen palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevien velvoitteiden rikkominen on ollut ”ilmeisen tahatonta ja vähäistä”. Tällöin sovellettavaksi tulisi tasa-arvolain 9 a § 1 momentti.

Direktiivi mahdollistaa soveltamisen rajaamisen, mutta esitysluonnoksessa ehdotetussa muodossa se ei istu kansalliseen olemassa olevaan sääntelyyn käytännössä heikentämättä työntekijän asemaa.

Lainsäätäjän tulee huomioida, että direktiivi ei mahdollista olemassa olevien oikeuksien heikentämistä.

Soveltamisen kytkeminen tahallisuuteen on omiaan viemään voimaa direktiivin työnantajavelvoitteilta. On muistettava, että velvollisuus noudattaa lakia on oikeusvaltion perusperiaate – kaikkien Suomessa toimivien julkisen ja yksityisen sektorin työnantajien on noudatettava voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Ehdotus luo käytännössä uuden rinnakkaisen todistustaakkajärjestelmän. Esityksen mukaiset muutokset merkitsevät myös kanneaikojen pirstaloitumista aiemman kahden eri kanneajan sijasta kolmeen, riippuen syrjintätilanteesta.

Työsyrjintätapaukset koostuvat myös monista eri elementeistä, eivätkä ole aina yksiselitteisesti luokiteltavissa. Kokemusta mahdollisesta syrjinnästä voidaan käytännössä perustella eri väittämillä. Ehdotettu monimutkainen järjestelmä on vaikeasti hahmotettava ja voi siten heikentää yksilön pääsyä oikeuksiin. Pirstaloitumisen sijaan sekä kanneajat että todistustaakka olisi molemmat hyvä yhtenäistää. Komissio on hakenut yksilön oikeussuojan vahvistamista kanneaikoja laajentamalla.

Todistustaakan ehdotettu monimutkaistaminen heikentää työntekijän oikeuksiin pääsyä entisestään, sillä syrjintää epäilevän on omattava oikeudellista osaamista tai hankittava sitä ymmärtääkseen oikeudellisen prosessin reunaehdot. Säännös on vaikeatulkintainen ja herättää kysymyksen, millä tavalla ehdotus uudesta tasa-arvolain 9 a § 2 vahvistaa jaetun todistustaakan periaatetta.

Työsyrjintäasioita viedään vain harvoin tuomioistuinprosessiin. Työntekijöiden järjestäytymisaste on laskenut eivätkä he välttämättä ole enää ammattiliiton oikeudellisten palvelujen piirissä. Tuomioistuinkäsittelyyn liittyvä merkittävä kuluriski on usein liian suuri kannettavaksi tilanteessa, jossa syrjityn työmarkkina-asema on muutoinkin hauras.

Ehdotetun 9 a §:n 2 momentin käsitteet ”ilmeisen tahaton” ja ”vähäinen velvoitteiden rikkominen” ovat oikeudellisesti epämääräisiä ja jättävät viranomaiselle laajaa harkintavaltaa. Tahallisuus on keskeinen rikosoikeudellinen käsite. Koska käsitteitä ei ole täsmennetty ehdotetussa laissa tai sen esitöissä, on vaikea ennakoida, milloin rikkomusta pidetään tahattomana tai milloin sen vaikutuksia arvioidaan vähäisiksi. Tämä heikentää oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta sekä voi johtaa vaihteleviin ratkaisuihin eri tapauksissa.

Tasa-arvovaltuutettu ei voi arvioida työnantajan velvoitteiden noudattamatta jättämisen tahattomuutta. Vähäisyyden arviointi voi puolestaan liittyä tilanteisiin, joissa olisi tarpeen selvittää tekojen tai laiminlyöntien vaikutusten laajuutta tai tapahtumien kulkua tavalla, joka edellyttäisi laajempaa todistelua.

Tasa-arvovaltuutetun selvitysmenettelyssä ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta suulliseen todisteluun toisin kuin tuomioistuimissa. Tämä voi aiheuttaa oikeusturvariskejä erityisesti tilanteissa, joissa tahattomuuden arviointi perustuu henkilön tarkoituksiin, motiiveihin tai olosuhteisiin. Tasa-arvovaltuutetun valvontakokemuksen perusteella riidanalaisissa asioissa osapuolet esittävät usein keskenään ristiriitaisia selvityksiä, eikä valtuutetulla ole käytössään keinoja arvioida niiden uskottavuutta suullisen todistelun tapaan.

Ehdotuksia olisi esityksessä hyvä arvioida myös siltä osin, miten ne vaikuttavat tuomioistuinten toimintaan.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Tasa-arvolain 12 § 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että kanne hyvityksen suorittamisesta olisi nostettava kahden vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta.

Palkkasyrjintäkiellon rikkomista koskevissa tilanteissa kanne olisi kuitenkin nostettava kolmen vuoden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut tiedon rikkomisesta tai hänen olisi pitänyt siitä tietää.

Työhönottotilanteissa kanne olisi nostettava vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta.

Samanaikaisesti lausuntokierroksella oleva tasa-arvolain muutos, joka koskee raskaus- ja perhevapaasyrjintää, ehdottaa, että kanne hyvityksen suorittamisesta on nostettava kahden vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta. Tämä määräaika koskisi myös työhönottotilanteita.

Raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskevassa tasa-arvolain muutosesityksessä ehdotetaan myös, että asian vireille tulo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa keskeyttää kanteen määräajan kulumisen. Määräaika alkaisi kulua uudelleen, kun asia on ratkaistu lainvoimaisesti. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvoelimistä annettujen direktiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi annetussa luonnoksessa, joka parhaillaan on myös lausuntokierroksella, ehdotetaan puolestaan, että hyvityskanteen määräajan kulumisen keskeytyisi tasa-arvovaltuutetun sovintomenettelyn ajaksi.

Toteutuessaan eri ehdotukset merkitsisivät monimutkaista järjestelmää oikeuksiaan hakevan yksilön kannalta ja väistämättä heikentäisivät lain tehokkuutta ja yksilön oikeuksiin pääsyä. Se myös asettaa lisäpaineita julkiselle oikeudelliselle avulle ja neuvonnalle, mikä ei oletettavasti ole kestävää ja tehokasta resurssien käytön kannalta.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittääkin huomiota esitysten ristiriitaisuuksiin ja kehottaa painokkaasti kanneaikojen yhteensovittamiseen.

Tasa-arvovaltuutettu on lisäksi aiemmin suositellut, että tasa-arvolain mukainen hyvitysseuraamus ulotetaan myös syrjintään, joka tapahtuu ennen työhön valitsemista työhönottoprosessin ja työnhakumenettelyn aikana. Nyt esitetty muutos korjaa tilanteen tältä osin.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

On ehdottoman tärkeää, että uudet velvoitteet voidaan saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tasa-arvovaltuutettu pitää kuitenkin valitettavana, että mahdollisuus on rajattu ainoastaan valtuutetun käytettäväksi. Oikeussuojan tehokkuuden näkökulmasta olisi keskeistä, että myös yksittäiset työntekijät voisivat saada asiansa lautakunnan arvioitavaksi – ei pelkästään palkka-avoimuusdirektiivin myötä tulevien uusien asioiden, vaan laajemmin tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvien asioiden osalta. Lisäksi olisi tärkeää, että yhdenvertaisuuslaissa säädetyn tavoin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi mahdollisuus antaa suositus hyvityksen maksamisesta syrjinnän kohteeksi joutuneelle myös tasa-arvolaissa säädettyissä asioissa.

Käytetty viittaustekniikka tekee säännöksestä hyvin vaikeasti luettavan.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Esityksen mukaan menettely yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa käynnistyisi tasa-arvovaltuutetun esityksestä. Perusteluissa on tarkennettu, että asia voitaisiin saattaa lautakuntaan sen jälkeen, kun työnantaja ei ole tasa-arvovaltuutetun kehotuksesta korjannut menettelyään.

Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, että ennen kuin tasa-arvovaltuutettu voi antaa kehotuksen, olisi tasa-arvovaltuutetun käytännössä kuultava osapuolia ja selvítettävä asia kirjallisessa menettelyssään. Ottaen huomioon tasa-arvovaltuutetun selvitysmenettelyyn menevä aika, kehotuksen jälkeen työnantajalle varattava aika menettelynsä korjaamiseen, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntamenettelyyn kuluva aika ja lautakunnan uhkasakon yhteydessä asettama määräaika, yksittäisen työntekijän näkökulmasta oikeussuojan saamiseen menee kohtuuttoman pitkä aika. Tilannetta ei voi pitää sopusuhtaisena perustuslain 21 § tarkoittaman asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kanssa. Etenkin 6 f § kaltaisessa tilanteessa, jossa on kysymys ennen työhönottoa tapahtuvien palkkatietojen antamisesta, ei työnantajan ollessa vastahakoinen tilanteen korjaamiseen asiaan ole saatavissa oikea-aikaista ratkaisua.

Esitys jättää osin avoimeksi kysymyksen siitä, missä tilanteissa palkka-arviointia koskeva menettely on tarkoitettu vietäväksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan arvioitavaksi ja milloin 6 e § vastainen menettely tulisi saattaa kuntoon laiminlyöntimaksumenettelyn kautta. Perustelujen mukaan laiminlyöntimaksu olisi uhkasakkoa ankarampi ja oikeasuhtainen seuraamus. Näiden kahden seuraamuksen suhdetta olisi syytä avata perusteluissa vielä selkeämmin.

Käytetty viittaustekniikka tekee säännöksestä hyvin vaikeasti luettavan.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Esitetty laiminlyöntimaksu olisi tasa-arvolakiin tuleva kokonaan uusi hallinnollinen seuraamus. Tasa-arvovaltuutettu on perinteisesti ollut riippumaton lainvalvontaelin. Tasa-arvovaltuutetun kannanotot eivät sido tuomioistuimia. Nyt kaavaillun muutoksen myötä tämä tilanne tulisi osin muuttumaan laiminlyöntimaksun ollessa velvoittava rangaistusluontoinen seuraamus, joka voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaisen tuomion tavoin. Uusi merkittävä tehtävä tulisi luonnollisesti viemään tasa-arvovaltuutetun resursseja.

Se, että palkka-arvioinnin toimittamatta jättäminen tai sisällöllinen puutteellisuus johtaisi tehokkaaseen seuraamukseen, on ehdottomasti kannatettavaa. Tasa-arvovaltuutetun kirjallinen selvitysprosessi asettaa kuitenkin omat haasteensa sekä palkka-arvioinnille asetettujen sisältövaatimusten toteutumisen arvioinnille, että laiminlyöntimaksun suuruuden määrittämiselle. Koska kyseessä olisi oikeudellisesti sitova ratkaisu, on nämä haasteet syytä ottaa huomioon.

Ehdotetun 21 b § mukaan laiminlyöntimaksua määrittäessä tulisi ottaa huomioon teon laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet sekä työnantajan vuotuinen bruttoliikevaihto. Etenkin teon suunnitelmallisuuden arviointi on haastavaa kirjallisessa prosessissa. Kysymykseksi nousee myös se, mistä tasa-arvovaltuutettu saa luotettavasti tiedon työnantajan bruttoliikevaihdesta.

Tasa-arvovaltuutetun toimiston ollessa henkilöstöresursseiltaan hyvin pieni (7 esittelijää) ja ratkaisijoiden rajoituessa yhteen henkilöön ongelmaksi nousee myös riippumattomuus- ja esteellisyyskysymykset. Perusteluissa tulisikin pohtia, voiko tasa-arvovaltuutettu toimia ratkaisijana kaikissa tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksin kuuluvissa asioissa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävänä on jo nykyisellään antaa velvoittavia seuraamuksia määräämällä tarvittaessa työnantajalle uhkasakko. Laiminlyöntimaksun määräämistä voisi harkita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäväksi, jolle jo nykyisellään kuuluu vastaavanlainen tehtävä, ja jolta siten löytyy asiaan liittyvää osaamista ja käytäntöä. Tämä olisi kustannustehokkaampaa ja samalla se poistaisi tasa-arvovaltuutetun asemaan mahdollisesti liittyvän esteellisyysongelman.

Kommenttinne tasa-arvovaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista. Tasa-arvolakiin esitetyt uudet tai täydennetyt säännökset (6 §, 6 d §, 6 e §, 6 f §, 6 g §, 8 §, 20 §, 21 §, 21 b §) tulevat itsessään lisäämään hyvin merkittävästi valtuutetun työnantajiin kohdistuvia valvontatehtäviä.

Onnistuessaan uudistus lisänee työntekijöiden palkkatietoisuutta ja siten myös selvitettävien palkkasyrjintäkantelujen määrää tasa-arvovaltuutetun toimistossa.

Historiallisesti suuren valvontatehtävän laajennuksen lisäksi tasa-arvovaltuutetun toimintaa ehdotetaan laajennettavan nykyisistä olennaisesti poikkeavilla tehtävillä, jotka eivät kaikilta osin sovellu itsenäiselle ja riippumattomalle lainvalvontaelimelle.

Tasa-arvovaltuutetusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tasa-arvovaltuutetun uusina tehtävinä olisi:

- 1) edistää tasa-arvoissa säädettyjen samapalkkaisuuden periaatteen ja palkkauksen läpinäkyvyyden toteutumista tietoisuutta lisäämällä, myös ottamalla huomioon risteävän syrjinnän (2.1 § 6 kohta),
- 2) analysoida sukupuolten palkkaerojen syitä ja kehittää välineitä helpottamaan palkkauksen eriarvoisuuden arviointia (2.1 § 7 kohta),
- 3) kerätä työnantajilta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 6 d §:n mukaiset tiedot ja julkaista viipymättä sen 1 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka mahdollistavat vertailun työnantajien, toimialojen ja alueiden välillä, sekä varmistaa, että neljän edellisen vuoden tiedot ovat saatavilla (2.1 § 8 kohta),
- 4) kerätä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 6 e §:ssä tarkoitetut yhteiset palkka-arvioinnit (2.1 § 9 kohta) sekä
- 5) koota tiedot tasa-arvovaltuutetun toimistossa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa vireille tulleiden palkkasyrjintää koskevien asioiden sekä tuomioistuimissa vireille tulleiden palkkasyrjintää koskevien kanteiden ja valitusten määrästä ja tyypeistä (2.1 § 10 kohta).

Seuraavassa kommentoidaan eri ehdotettujen kohtien sisältöä ja soveltuvuutta tasa-arvovaltuutetun toteutettavaksi.

Kohdat 6 ja 10:

Tasa-arvovaltuutettu näkee, että esitetyistä tehtävistä tasa-arvovaltuutettu voisi hoitaa kohdissa 6 ja 10 määritetyt tehtävät seuraavilla varaumilla. Lainsäätäjän on hyvä huomioida, että parhaillaan hallituksen täytäntöön pantavana olevat tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimä koskevat direktiivit (EU 2024/1499 ja 2024/1500) edellyttävät, että tasa-arvovaltuutettu voi määritellä oman toimintansa painopisteet.

Kohta 6:

Tietoisuuden lisäämistehtävä (kohta 6) on mahdollista toteuttaa ainoastaan tasa-arvovaltuutetun resurssien puitteissa ja valtuutetun ratkaisu- ja tulkintakäytännön tarpeista ja pohjalta. Tasa-arvovaltuutetulla ei ole, eikä sille ole kohdennettu määrärahoja tätä laajempaan vaikuttamistyöhön. On huomattava, että tehtävä merkitsisi lainvalvontatoimielimen roolin laajentamista enemmän

yleistä vaikutus- ja edistämistyötä tekäväksi. Tasa-arvolain esitöissä on aiemmin linjattu edistämisestä tehtävän resurssien sallimissa puitteissa. Tämä rajausta tulee sisällyttää perusteluihin.

Kohdan 6 sanamuodon mukaan tietoisuutta lisättäisiin myös ”ottamalla huomioon risteävä syrjintä”. Risteävä syrjintä on ehdotuksessa määritelty pykälän 2 momentissa siten, että siinä viitataan saman pykälän 1 momentin 6 kohdan edistämistehtävään. Ratkaisu on yleisestä lainkirjoituskäytännöstä poikkeava. Yleensä määritelmät koskevat läpileikkaavasti koko säädöstä, ei yksittäistä säännöstä. Onko tehty ratkaisu tulkittavissa siten, että tasa-arvovaltuutetulle annettaisiin pykälätasolla toimivalta risteävän syrjinnän kysymyksiin vain edistämistehtävän osalta? Pykälän perustelut ovat valitettavan niukat eikä niissä avata toimivaltakysymystä.

Toiseksi on epä johdonmukaista, että esityksessä risteävä syrjintä sisältyy ainoastaan lakiin tasa-arvovaltuutetusta, mutta käsitettä ei ole määritelty eikä toimivaltakysymystä ole sisällytetty tasa-arvolakia koskeviin muutosesityksiin.

Tasa-arvovaltuutetulla ei nykyisellään ole toimivaltaa asioissa, jotka koskevat risteävää syrjintää. Hallituksen esitysten (HE 19/2014, s. 57, HE 148/2022 vp, s. 12) mukaan yhdenvertaisuuslakia sovelletaan tasa-arvolain sijaan tilanteissa, joissa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää (risteävä syrjintä). Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan näihin tilanteisiin myös silloin, jos sukupuoli on yksi tällainen seikka. Toisin sanoen toimivalta on yhdenvertaisuusvaltuutetulla.

Moniperusteisen syrjinnän osalta tasa-arvovaltuutetun toimivalta on suhteellisen selkeä. Risteävän syrjinnän osalta toimivallasta pitäisi säätää täsmällisesti lain tasolla. Asiaa käsitellään myös tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimiä direktiivejä koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa, jonka mukaan palkka-avoimuusdirektiivi edellyttää, että direktiivin tarkoittamalle valvontaelimelle annetaan toimivalta puuttua risteävään palkkasyrjintään — ei siis ainoastaan edistämistehtävien osalta. On epäselvää, kuinka nämä kaksi yhtäaikaista hallituksen esitystä on pyritty yhteen sovittamaan.

Kohta 10:

Tasa-arvovaltuutettu voi ehdotuksen kohta 10 mukaisesti koota tasa-arvovaltuutetun toimistossa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa vireille tulleiden palkkasyrjintää koskevien asioiden tiedot. Sen sijaan tietojen kokoaminen tuomioistuimissa vireille tulleiden palkkasyrjintää koskevien kanteiden ja valitusten määrästä ja tyypeistä edellyttää, että tuomioistuimet veloitetaan toimittamaan ao. tiedot tasa-arvovaltuutetulle esimerkiksi oikeusrekisterikeskuksen välityksellä tai omaaloitteisesti. Ilman sitä esitetty tehtävä lisää tasa-arvovaltuutetun hallinnollista taakkaa.

On huomattava, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimiä koskevat direktiivien täytäntöönpano asettaa kansallisille tuomioistuimille veloitteen kuulla tasa-arvovaltuutettua sellaisten asioiden käsittelyn yhteydessä, joissa on kysymys tasa-arvolain soveltamisesta, mikä tulee lisäämään tasa-arvovaltuutetun työmäärää. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle vastaava tehtävä tarkoitti vuonna 2024 noin 160 tuomioistuimelta tullutta lausuntopyyntöä, joista 40 osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu otti oikeudelliseen tulkintaan kantaa. On siten realistista arvioida, että tasa-arvovaltuutetulle tulevassa uudessa tehtävässä on kysymys kymmeniin, ei yksittäisiin, tuomioistuin käsittelyssä oleviin tapauksiin perehtymisestä, arvioinnista ja kannan muodostamisesta.

Muiden esitettyjen tehtävien (kohdat 7, 8 ja 9) osalta tasa-arvovaltuutettu toteaa, että se ei voi ottaa esitettyjä tehtäviä vastaan.

Kohta 7:

Esittäessään tasa-arvovaltuutetulle analysointi- ja kehittämistehtävää (kohta 7) lainvalmistelija ei ole ottanut huomioon tasa-arvovaltuutetun aseman erityispiirteitä lainvalvojana. Esitetyt tehtävät poikkeavat tavoitteiltaan ja luonteeltaan lainvalvonta- ja oikeussuojan turvaamistehtävistä.

Sukupuolten välisten palkkaerojen analysointitehtävä on vaativa tilastoanalyttinen tehtävä ja sitä tukevien välineiden kehittäminen vaatii sen kaltaisia tietovarantoja ja tutkimuksellista erityisosaamista, jota on kansallisilla tilastoviranomaisilla, ei valvontatyöhön keskittyneellä juristivoittoisella tasa-arvovaltuutetulla. Tasa-arvovaltuutetun valvontatehtävät eivät koske yhteiskunnan makrotasoa, työmarkkinoita, vaan sen tiedonsaantioikeus perustuu myös jatkossa rajattuihin valvontatyön yhteydessä saataviin asiakirjoihin.

Kohta 7 sisältää sukupuolten välisen palkkaerojen analysointitehtävän lisäksi välineiden kehittämistehtävän.

Esityksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, mitä tehtävää kohdan 7 kehittämistehtävällä tarkoitetaan. Muualla perusteluissa viitataan direktiivin 4 artiklan valtiovallalle asettamaan velvollisuuteen ”tasa-arvoelimiä kuullen” toteuttaa toimenpiteet, että saatavilla on työn arvon arvioinnin ja vertailun tukemiseksi analyttiset välineet ja menetelmät. Se, että tasa-arvovaltuutettua kuullaan, on direktiivin mukaista. Ilmeisesti kuitenkin tässä esitetyssä kohdan 7 kehittämistehtävässä ei tästä ole kysymys.

Sen sijaan lainkohdan perusteluissa sanotaan, että kohdan 7 tarkoitetussa tehtävässä ”kyse voisi olla esimerkiksi käytännöllisistä työkaluista, jotka auttaisivat työnantajia ja työntekijöitä ymmärtämään lainsäädännön sisältöä ja siten arvioimaan palkkauksen eriarvoisuutta”. Sen osalta tasa-arvovaltuutettu huomauttaa vakavasti, että valvonnan kohteen toiminnan kehittäminen ei voi olla lainvalvojalla vaarantamatta hallinnollispoliittisten näkökohtien sekoittumista lainvalvontaan ja vaarantamatta mahdollisen valvonnan kohteena olevien tahojen oikeussuojaa.

Perustelujen mukaan lainkohdalla on tarkoitus panna täytäntöön direktiivin 29 artiklassa tarkoitettuja tehtäviä. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että lainvalvonnan puolueettomuus ja riippumattomuus edellyttävät, että valvojana toimiva taho on erillään sellaisista hallintotoimista, joihin voi kohdistua lainvalvontaa.

Esitys ui vastavirtaan EU-oikeuden ja kansallisen oikeuspoliittisen kehityksen kanssa. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselinten toiminnallisen itsenäisyyden turvaamisvelvollisuutta korostettiin EU-oikeuskäytännössä (mm. C-288/12). Vuonna 2014 tasa-arvovaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vahvistettiin Suomen lainsäädännössä. Suomi on parhaillaan täytäntöön panemassa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimiä koskevia direktiivejä (EU 2024/1499 ja 2024/1500), joiden tarkoituksena on parantaa tasa-arvoelinten vaikuttavuutta ja taata niiden riippumattomuus.

Tasa-arvovaltuutettu on perustettu erityistä lainvalvontaa toteuttavaksi oikeusturvaelimeksi, joka valvoo perusoikeuksien toteutumista. Erillisyyttä on vahvistettu äskettäin sijoittamalla se Oikeushallinnon erityisviranomais- ja virastoon. Siirron yhteydessä korostettiin tasa-arvovaltuutetun toiminnan riippumattomuuden vaatimusta suhteessa toimeenpanovaltaan, erilaisiin intressitahoihin ja valvonnan kohteisiin (HE 31/2023 vp). Lausuttavana oleva esitys on ristiriidassa hallituksen aiemman esityksen ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselimiä koskevien direktiivien tavoitteiden kanssa.

Kohdassa 7 kirjatulle tehtävälle on mahdollinen kolmaskin tulkinta. Komissio on tarkentanut, että 29 artiklan 3 b kohdassa mainitut välineet ja menetelmät eivät viittaisi direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainittuihin työkaluihin, vaan analyttisiin tai tilastollisiin viitekehyksiin, joiden avulla jäsenvaltiot voivat saada yleiskuvan ja arvioida sukupuolten välisen palkkaeron kaikkia syitä makrotasolla. Mikäli

kohdan 7 muotoilulla täytäntöön pannaan tämän viimeisentulkinnan mukainen tehtävä, ei lainvalvoja ole myöskään siihen sopiva taho. Tehtävä edellyttäisi kansallisen makrotason palkkaeroanalyysiin ja tilastollisten analyysimenetelmien kehittämistä. Siihen meillä on olemassa oma asiantuntijavirastonsa.

Kohdat 8 ja 9 sekä 2 § momentit 3 ja 4:

Kohdissa 8 ja 9 esitetyissä tehtävissä on kysymys pitkälti hallinnollisesta suurta tietomassaa koskevasta rekisterin pitäjän tehtävästä, ei lainvalvontatehtävästä. Lainvalvojana toimivaa viranomaista ei ole tarkoitettu rekisterinpitäjäksi ja tilastotietojen analysoijaksi. Rekisterin pitäjän tehtävä on puhtaasti hallinnollinen tehtävä, joka ei sovellu lainvalvontaa suorittavalle taholle. Se lisää kohtuuttomasti lainvalvontaviranomaisen hallinnollista taakkaa. Tasa-arvovaltuutetulla ei ole pääsyä tiedon alkulähteille. Miten se voisi käytännössä varmistaa, että työnantajakohtaiset palkkatiedot ovat saatavilla.

Esitetyt tehtävät ovat pysyviä. Niiden hoitaminen edellyttää tietojärjestelmien ylläpitoa ja kehittämistä. Tasa-arvovaltuutetulla ei ole määrärahoja, osaamista eikä henkilöstöresursseja irrotettavaksi rekisterinpitäjätehtävän hoitamiseen tai tietojärjestelmien kehittämiseen. Direktiivi mahdollistaa tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisemmalle organisaatiolle.

Kohdan 9 perusteluissa esitetään tietojen käytön osalta raja, jonka mukaan tietoja ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. On epäselvää, mitä tällä tarkoitetaan. On huomattava, että palkkasyrjintäepäilyyn selvittämiseksi yksilön oikeussuoja edellyttää, että viranomainen voi käyttää kaikkea viranomaisen saatavilla olevaa materiaalia.

Yhteenvetona on korostettava, että toiminnot on järjestettävä valtiovallan kolmijako-opin mukaisella tavalla. Oikeusvaltiossa valta jakautuu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan, jotka ovat perustuslain (3 §) mukaan eri elimillä. Valvontaviranomaisen riippumattomuus on keskeinen osa kansallista ja EU:n perustuslaillista oikeusvaltioperiaatetta. On ensisijaista, että tasa-arvovaltuutetun toiminta määritellään lainsäädännössä siten, ettei sen erillisuus, riippumattomuus ja ensisijainen rooli oikeussuojaviranomaisena hämähärry.

Lisätehtävät rajaavat tasa-arvovaltuutetun mahdollisuuksia entisestään hoitaa valvonnallisia päätehtäviään ja siten vähentävät yksilöiden oikeussuojan tehokkuutta. Tasa-arvovaltuutetulle osoitetut yhteydenottojen määrä on kasvanut lähes 60 prosentilla vuodesta 2020. Matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja tulisi pikemminkin vahvistaa ja taata yksilön pääsy perustuslain 21 § nojalla riippumattoman oikeussuojan piiriin ilman aiheutonta viivytystä.

Tasa-arvovaltuutettu ei ole valmis ottamaan vastaan kohtien 7, 8 ja 9 tehtäviä. Riippumaton lainvalvontaviranomainen ei ole soveltuvien tahon niiden hoitamiseksi. Esitettyjen tehtävien voi nähdä heikentävän aiempiin tasa-arvodirektiiveihin perustuvien valvontatehtävien hoitamista, sillä ilman asianmukaista resursointia valvontatehtävien lisäys ja muut uudet lakisäateiset tehtävät voivat halvaannuttaa lainvalvontaviranomaisen toiminnan ja vaarantaa sen riippumattomuuden.

Kohtien 6 ja 10 tehtäviä tasa-arvovaltuutettu voi harkita vastaanottavansa, mikäli tässä lausunnossa esitetyt varaukset otetaan huomioon tarvittavilta osin lakiteksteissä ja niiden perusteluissa, ja mikäli tehtävien hoitamiseksi turvataan pysyvät ja asianmukaiseen hoitamiseen riittävät resurssit.

Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, että palkka-avoimuusdirektiivi mahdollistaa direktiivin edellyttämien tehtävien antamisen useammalle kuin yhdelle elimelle, joiden ei tarvitse olla lainvalvontaa tekeviä toimielimiä.

Kommenttinne tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

-

Kommenttinne tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä tasa-arvovaltuutetulle on esitetty merkittäviä uusia tehtäviä, joiden voi vaaditun asiantuntijuuden, tietovarantojen ja tehtäväkentän osalta katsoa paremmin sopivan tilastoviranomaiselle. Lainvalvontaviranomaista ei ole tarkoitettu rekisterinpitäjäksi tai kansallisten tilastollisten analyysien ja sitä tukevien tilastollisten analyysimenetelmien kehittäjäksi.

Esityksessä tasa-arvovaltuutetulle esitetyt määrärahat (esityksen kohdassa viranomaisvaikutukset) ovat hyvin alimitoitettut. Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt huolensa alimitoitetusta arviosta valmistelevan työryhmän työn päätyttyä ja toimittanut myös syksyllä 2025 valmistelusta vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle päivitetyn alustavan arvion direktiivin asianmukaiseen toimeenpanoon vaadittavista minimiresursseista. Täsmennettyä ja perusteltua arviota ei esityksessä ole otettu huomioon. Tiedossa ei myöskään ole, että valtioneuvosto olisi esittämässä eduskunnalle edes esityksen mukaisia määrärahoja uusien tehtävien vastaanottamisen valmistelemiseksi ja hoitamiseksi.

Käytännössä rekisterinpitäjäviranomaisena toimiminen ja esimerkiksi kansallisella tasolla sukupuolten palkkaerojen syiden analysointityö ja tilastoanalyttisten välineiden kehittämistyö merkitsisivät sitä, että tasa-arvovaltuutetun niistä vastatessaan sen olisi ostettava ne vuosittain ostopalveluina tilastoviranomaiselta. Tämä tarkoittaisi sitä, että rahoitus olisi otettava tasa-arvovaltuutetun tekemästä oikeudellisesta avusta ja syrjintätapausten selvitystyöstä, sillä tasa-arvovaltuutetun jo nykyiseen toimintaan riittämättömät määrärahat kuluvat lähes kokonaisuudessaan henkilöstökuluihin.

Tasa-arvovaltuutettu näkee esitetyn tehtävänjaon ja -järjestelyn kestäättömänä tasa-arvovaltuutetun lakisääteisen perustoiminnan ja syrjintää epäilevien oikeussuojan saatavuuden kannalta. Suunnitelma halvaannuttaa lainvalvontaviranomaisen toiminnan.

Direktiivin edellyttämässä täytäntöönpanossa ei ole kysymys määräaikaisesta hankkeesta, jonka toteuttamiseksi viranomaisten välinen toimeksiantomalli olisi perusteltavissa. Kysymys on pysyvästä toiminnasta, jonka tuloksellinen ja asianmukainen hoito on direktiivin edellyttämänä jäsenvaltion valtiovallan varmistettava. Direktiivi mahdollistaa tehtävien jaon useammalle kuin yhdelle viranomaiselle.

Tämä tulisi näkyä tilastoviranomaiselle säädettyinä omina tehtävinä tilastokeskuksesta annetussa laissa huolimatta siitä, että tasa-arvovaltuutettu hoitaisi sille kuuluvaa muutosten vaatimaa lainvalvontatehtävää. Tilastokeskukselle tulisi taata oma rahoituksensa kyseisten tehtävien pysyvään hoitoon. Viranomaisten välisten hankintasopimusmallien voi myös nähdä aiheuttavan hallintotyötä ja -kuluja, jotka valtiontalouden nykyisessä tilanteessa olisi hyvä välttää.

Lisää aiheesta tasa-arvovaltuutetun kommentteissa koskien lakia tasa-arvovaltuutetusta.

Kommenttinne sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Sakon täytäntöönpanoa koskeva esitys vaikuttaa selkeältä.

Kommenttinne koskien vaikutuksia työnantajiin (4.2.1.1)

Vaikka ehdotus eittämättä tuo työnantajille uusia velvoitteita, tulee palkka-avoimuuden lisääminen tuomaan myös monia etuja työnantajille. Kuten ehdotuksessa on kirjattu, on hyvin todennäköistä, että palkkauksen läpinäkyvyyden lisääntyessä työntekijöiden tyytyväisyys ja pysyvyys saman työnantajan palveluksessa kasvaa. Työntekijöiden tietäessä, miten heidän tehtävien vaativuutta ja suoritusta arvioidaan ja mikä vaikutus vaativammilla tehtävillä ja suoriutumisella on palkkauksen kehittymiseen heidän suorituksensa ja motivaationsa voi parantua, millä voi olla vaikutusta kokonaiskannattavuuteen. Tyytyväisten työntekijöiden myötä myös työnantajakuva voi parantua, mikä helpottaa entisestään hyvien työntekijöiden saamista ja kannattavuuden kasvua. Työnantajakuva voi suurien työnantajien osalta parantaa myös julkaistavaksi tulevat suotuisat palkkaerotiedot.

On valitettavaa, että direktiivi on määrä panna täytäntöön minimivaatimukset täyttäen. Direktiivin sääntelyliikkumavaran myötä tasa-arvolaista tulee entistä vaikeaselkoisempi ja työnantajien kannalta vaikeammin noudatettava. Vaikeutta lisää etenkin se, että erikokoisia työnantajia koskevat hyvin erilaiset velvoitteet. Sen lisäksi työnantajia sitovat edelleen voimassa olevasta tasa-arvolaista tulevat velvoitteet, jotka menevät osin päällekkäin kaavailtujen muutosten kanssa. Lainsäädännön vaikeaselkoisuuden voidaan katsoa lisäävän työnantajien hallinnollista taakkaa.

Niille työnantajille, joilla palkkausjärjestelmät ja palkkarakenteet ovat kunnossa sekä läpinäkyviä ja, joilla sukupuolten välisiä palkkaeroja ei juurikaan esiinny, ei kaavailtu ehdotus tuo merkittävää lisätyötä. Lisäksi on hyvä huomioida, että varsinainen raportointivelvollisuus koskee ainoastaan suurimpia työnantajia, joilla on myös parhaimmat resurssit ottaa uudet velvoitteet haltuun. Palkka-arvioinnin teko astuu puolestaan kuvaan vasta siinä tilanteessa, jossa epäkohtia ei pystytä perustelemaan tai korjaamaan. Näin ollen kuten ehdotuksessa on tuotu esiin, tämä aktualisoituisi vain hyvin harvoissa tilanteissa.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Esityksen perusteluissa kuvataan ehdotettujen muutosten positiivina vaikutuksina muun muassa sitä, että ne vähentävät eriarvoisuutta ja mahdollista palkkauksellista sukupuolivinoumaa. Nämä vaikutukset puolestaan kasvattavat verokertymää ja vähentävät sosiaaliturvamenoja. Esitetyt vaikutukset ovat epätodennäköisiä, sillä esitys ei sisällä direktiivin edellyttämiä tasa-arvoelimille osoitettuja riittäviä resursseja palkkasyrjintävalvonnan hoitamiseksi asianmukaisesti ja tuloksellisesti. Ehdotukset sisältävät uusia hallinnollisia ja rekisteriviranomaistehtäviä, jotka ilman asianmukaista resursointia merkitsevät tasa-arvovaltuutetun yksityisille henkilöille tarjoaman julkisen matalan kynnyksen oikeussuojan olennaista kaventumista. Tämä yhdessä ammattiliittojen jäsenmaksujen verovähennysoikeuden poistamisen heijastunee kasvavina paineina tuomioistuimiin ja muuhun julkiseen oikeusapuun.

Toiseksi ehdotettu sääntely on vaikeatulkintaista. Tuloksena on eritasoisten eri kokoisia työnantajia eri lailla velvoittava päällekkäisjärjestelmä, jonka noudattamiseksi työnantajien voi olla välttämätöntä saada oikeudellista tulkinta-apua. Mikäli tähän tukeen ei varata riittäviä julkisia resursseja, lainsäädännön tehokkuus kärsii.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

EU-lainsäädäntö edellyttää nimenomaisesti, että jäsenvaltiot turvaavat valvontaelinten tehtävien hoitamisen edellyttämät riittävät resurssit. Palkka-avoimuusdirektiivin osalta jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimille osoitetaan riittävät resurssit palkkasyrjintätehtävien hoitamiseksi tuloksellisesti ja asianmukaisesti.

Esitys sisältää useita kohtia, jotka joko tuovat kokonaan uuden alueen tasa-arvovaltuutetun valvontavertaisuuteen tai laajentavat sitä olennaisesti. Tämä lisää tasa-arvovaltuutetun työmäärää, vaatii lisäyksen toimiston henkilöresursseihin ja edellyttää erityisasiantuntemuksen vahvistamista. Lisäksi esitys sisältää lukuisia valvontatyöstä poikkeavia tehtäviä, jotka ovat hankalasti sovitettavissa lainvalvojan toimintaan tinkimättä sen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

Ehdotuksessa esitetyt tasa-arvovaltuutetun resurssiarviot ovat voimakkaasti alimitoitettut. Niissä ei ole huomioitu tasa-arvovaltuutetulle tulevia muita yhtäaikaisten tasa-arvolain muutosten tuomia tehtäviä eikä sitä, että tasa-arvovaltuutetun resurssit ovat pitkään olleen riittämättömät olemassa olevan valvontatehtävän hoitamiseksi. Lisäksi ehdotuksessa tasa-arvovaltuutettu on sidottu hankkimaan palveluita tilastoviranomaiselta siten, että ostopalveluihin tarvittava rahoitus otetaan tasa-arvovaltuutetun määrärahasta.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuseliimiä koskevia direktiivien (EU 2024/1499 ja 2024/1500, johdantokappaleet 20, 21) mukaan resurssit tulisi varmistaa niin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet voivat suorittaa kaikki tehtävänsä tehokkaasti, kohtuullisessa ajassa tai kansallisessa lainsäädännössä säädetyissä määrärajoissa; näin myös silloin, jos elimille annetaan uusia toimivaltuuksia. Taloudellisten resurssien tulisi pysyä vakaina ja niiden tulisi olla suunniteltu monivuotisiksi.

Tasa-arvovaltuutetulle osoitettujen yhteydenottojen määrä on kasvanut merkittävästi jo useiden vuosien ajan. Järjestäytyneisyyden vähentäminen sekä työntekijän asemaa heikentävät työläinsäädännön muutokset tulevat lisäämään kysyntää tasa-arvovaltuutetun tarjoamille oikeuspalveluille.

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa on vain 7 esittelijää, mikä on huomattavasti vähemmän kuin muilla vastaavia tehtäviä hoitavilla viranomaisilla, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai työsuojeluviranomaisilla. Resurssit eivät ole kasvaneet, vaan ne ovat jopa heikenneet vuoden 2025 alusta, kun tukitoimintoja siirrettiin uuteen virastoon ja osa valtuutetun määrärahasta ohjattiin sinne. Oikeusvaltiossa lainvalvonta ei voi perustua jatkuvaan aliresursointiin, vaan vaikuttava lainvalvonta edellyttää toimiakseen riittäviä resursseja.

Vuonna 2025 tasa-arvovaltuutetun yhteydenottojen määrä oli noin 60 prosenttia enemmän kuin vuonna 2020. Suurin osa kanteluista koskee työsyryntäepäilyjä. Syryntäasiat ja erityisesti palkkasyrjintäasiat ovat usein laajoja ja monitahoisia, ja niiden käsittely edellyttää perusteellista selvittämistä, osapuolten kuulemista sekä vaativaa oikeudellista harkintaa ja ohjausta. Valvonnassa tulee ymmärtää esimerkiksi lukuisten eri työehtosopimusten palkkauksen määräytymistä koskevat määräykset, työtehtävien luokittelutavat, palkkaryhmien muodostamistavat, peruspalkan ja lisien syntymekanismit sekä relevantti oikeuskäytäntö. Palkkasyrjintäepäilyjen selvittäminen edellyttää myös työopimus- ja muut palvelussuhdelakien ja työ- ja virkaehtosopimusten syvällistä tuntemusta.

Tasa-arvovaltuutetun nykyisten tehtävien ja käytettävissä olevien resurssien välinen kuilu on kasvanut niin suureksi, että se vaarantaa syryntää kokeneiden henkilöiden oikeusturvan ja mahdollisuuden saada apua tarkoituksenmukaisella ja viivytyksettömällä tavalla. Nykyisillä resursseilla ei ole ollut mahdollista tehdä sellaista uuden viranomaistoiminnan valmistelu- ja ohjaustyötä, jota palkka-avoimuusdirektiivin asianmukainen täytäntöönpano edellyttäisi.

Ruotsissa palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon valmisteluun varattiin miljoona euroa vuonna 2025. Vuodesta 2026 alkaen valvontaviranomaisen työhön on uutena resurssina varattu yli 20 henkilötyövuotta. Suomessa valmisteluun eikä tuleviin valvontatehtäviin ole lainkaan

määrärahoja. Tulevat ja vireillä olevat lainsäädäntömuutokset lisäävät tasa-arvovaltuutetun tehtäviä moninkertaisesti. Nyt käsiteltävässä olevassa esityksessä tasa-arvovaltuutettua ollaan nimeämässä palkka-avoimuusdirektiivin (EU) 2023/970 edellyttämäksi valvontaelimeksi. Direktiivi toisi tasa-arvovaltuutetulle täysin uusia tehtäviä ja lisäksi tasa-arvovaltuutetun valvontatehtävien määrää lisääisivät direktiiviin perustuvat samapalkkaisuuteen liittyvät uudet työnantajan velvoitteet.

Erityisesti esityksessä ehdotettuihin työnantajan velvollisuuteen ilmoittaa palkkaerot (palkkaraportointi, 9 artikla) ja yhteiseen palkka-arviointiin (10 artikla) liittyvät uudet velvoitteet aiheuttavat tasa-arvovaltuutetulle merkittävää valvontatyön lisäystä. Palkkaraportointiin ja yhteiseen palkka-arviointiin liittyvät uudet velvoitteet koskisivat työnantajia, joilla on säännöllisesti vähintään 100 työntekijää. Näitä työnantajia on esityksen mukaan Suomessa yhteensä lähes kolme tuhatta, ja niiden palveluksessa työskentelee yhteensä noin miljoona kuusisataatuhatta työntekijää.

Esityksen mukaan tasa-arvovaltuutetun tulisi myös valvoa palkkauksen läpinäkyvyyttä ennen työhönottoa (5 artikla) ja palkkatietämyksen lisäämistä työpaikoilla (6 artikla) sekä osaltaan toteuttaa työntekijän tiedonsaantioikeutta (7 artikla). Lisäksi valtuutetun tehtäviin olisi sisällytettävä uusina tehtävinä tietoisuuden lisääminen samapalkkaisuudesta, palkkaeron syiden analysointi ja välineiden kehittäminen palkkauksen eriarvioisuuden arvioimiseksi, yhteisten palkka-arviointien kerääminen sekä tietojen kokoaminen palkkasyrjintäkanteista ja niiden määristä (29 artikla).

Viranomaisvaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu tasa-arvovaltuutetun muita uusia tehtäviä ja niiden vaikutuksia valtuutetun nykyisiin resursseihin. Tasa-arvovaltuutettu on vuoden 2026 alusta toiminut yhtenä EU:n tekoälyasetuksen suojaamia perus- ja ihmisoikeuksia valvovista viranomaisista. Tasa-arvovaltuutettu saa uusia tehtäviä EU:n yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien (EU) 2024/1499 ja (EU) 2024/1500 toimeenpanon myötä. Tasa-arvovaltuutetun tehtäväksi tulee muun muassa syrjintää epäilevän tuomioistuinkäsittelyssä avustaminen ja kuultavana oleminen kaikissa niissä tuomioistuinkäsittelyissä, joissa sovelletaan tasa-arvolakia.

Hallitus on lisäksi saanut valmiiksi esityksen (HE 199/2025 vp) määräaikaaisuuksien helpottamisesta, ja se on eduskunnassa. Työsopimuslain muutoksen myötä määräaikainen työsopimus olisi mahdollista tehdä vuodeksi ilman erityistä perustetta. Muutoksen voidaan perustellusti arvioida lisäävän raskaus- ja perhevapaasyrjintää, joka koskettaa jo nykyisellään merkittävää osaa raskaana olevista. Tämä kehitys lisää tasa-arvovaltuutetun työmäärää entisestään. Tasa-arvolakiin kaavailut raskaus- ja perhevapaasyrjintää koskevat lakimuutokset eivät yksin riitä ehkäisemään syrjintää.

Viranomaisvaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu tasa-arvovaltuutetun muita uusia tehtäviä ja niiden vaikutuksia valtuutetun nykyisiin resursseihin. Vaikutuksia ei tule arvioida esitys kerrallaan, koska yksittäisiin lakiesityksiin perustuva arviointi ei anna oikeaa kuvaa uudistusten kokonaisvaikutuksesta valtuutetun tehtäviin ja työkuormaan.

Ilman asianmukaisia resursseja tasa-arvovaltuutetulle ehdotetut uudet tehtävät vakavasti vaarantavat tasa-arvovaltuutetun kyvyn hoitaa sille nykyisellään kuuluvia lakisääteisiä tehtäviään tehokkaasti ja hyvän hallinnon periaatteen edellyttämällä tavalla, minkä vuoksi tasa-arvovaltuutettu ei voi ottaa vastaan ehdotuksessa esitettyjä uusia tehtäviä.

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu sääntely vahvistaisi sukupuolten tasa-arvoa sekä tasa-arvolain vaikuttavuutta. Toteutustapa, jolla esitys on rakennettu, vaarantaa toivotun vaikuttavuuden. Muutosehdotukset ovat vaikealukuisia ja ne sisältävät lukuisia tulkinnanvaraisuuksia. Kokonaisuus vaatii huomattavaa selkeyttämistä. Hallituksen linjaama

minimitason täytäntöönpano merkitsee olemassa olevia velvoitteita leikkaavaa päällekkäisjärjestelmää, joka ei ole ideaali myöskään työvoiman käyttäjän näkökulmasta. Esitetyt vaikutukset ovat epätodennäköisiä, sillä esityksessä ei turvata direktiivin edellyttämiä tasa-arvoelimille osoitettuja riittäviä resursseja palkkasyrjintävalvonnan hoitamiseksi asianmukaisesti ja tuloksellisesti. Sen sijaan järjestely vaarantaa matalan kynnyksen asianmukaisen ja viivytyksettömän oikeussuojan saatavuuden.

Samapalkkaisuus on ihmis- ja perusoikeus, jonka toteutumattomuutta kuvatessa viitataan usein selittämättömään sukupuolten palkkaeroon, niin tässäkin osuudessa. Sellaisesta harvoin on kyse. Useimmiten on kysymys perusteettomista palkkaeroista. Palkkaero johtuu historiallisista tekijöistä, sukupuolen mukaisesta työjaosta ja eri alojen arvostuseroista, mutta myös rakenteellisesta sukupuolisyrynnästä sekä yksittäisten työntekijöiden palkkasyrynnästä.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Direktiivi mahdollistaa palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämisen kansalliseen lainsäädäntöön ja siten se vahvistaa samapalkkaisuuden toteutumisedellytyksiä. Vaatimukselle saman palkan maksamisesta samasta ja samanarvoisesta työstä on vahva Suomea sitova oikeudellinen perusta. Samapalkkaisuusperiaate syrjintäkieltoineen pohjautuu vuoden 1957 Euroopan yhteisön perustamisasiakirjaan. Se pohjautuu Euroopan unionin primaarioikeuteen kuuluvan perussopimuksen (SEUT) 157 artiklaan, tasa-arvodirektiiveihin, Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuihin, Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen ja perustuslain 6 §:ään.

Olemassa olevasta sääntelystä ja oikeuskäytännössä huolimatta samapalkkaisuuden edistäminen on Suomessa ollut turhauttavan hidasta. Yhä edelleen naisten ja miesten välinen palkkaero on huomattava ja EU:n keskiarvoa korkeampi.

Se, että palkansaajien tietoisuus palkoista ja palkanmuodostumisesta sekä keinoista mahdollisen palkkasyrynnän selvittämiseksi lisääntyisi, on tavoitteena hyvä. Vakavana vaarana kuitenkin on, että ellei valvovalle viranomaiselle anneta riittäviä resursseja tehtävän hoitamiseen ei direktiivin tavoite tule käytännössä toteutumaan. Minimitason täytäntöönpanon takia esitys on monin paikoin hyvin vaikeasti ymmärrettävä ja osin tulkinnanvarainen. Valvonnan lisäksi myös neuvonnan ja ohjeistuksen tarve tulee siten olemaan suuri. Jos nykyiset tasa-arvovaltuutetun vähäiset resurssit joudutaan jakamaan monen eri tehtävän välillä, kaventuu valtuutetun mahdollisuus yksittäisten työntekijöiden syrjintäepäilyjen selvittämiseen. Lopputulos ei tällöin tule olemaan tosiasiallista samapalkkaisuutta edistävä, vaan pahimmassa tapauksessa sitä kaventava.

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

Lausuntopyynnön mukaan esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus edistää samapalkkaisuutta koskevan perusoikeuden täytäntöönpanoa erityisesti vahvistamalla palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevaa sääntelyä. Siitä huolimatta esityksestä ei käy riittävällä tavalla ilmi, kuinka siinä on otettu huomioon Suomea koskevat suositukset ja oikeudellisesti velvoittavat ratkaisut, jotka perustuvat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esityksestä ei käy myöskään ilmi, kuinka se toteuttaa samapalkkaisuusperiaatteen soveltamista koskevaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Lausuntopyynnössä korostetaan hallitusohjelman lähtökohtaa siitä, että direktiivi pannaan täytäntöön minimitason mukaisesti. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi arvioita siitä, mitä tämä tavoite merkitsee eri implementoitavien velvoitteiden ja oikeuksien osalta, eikä sitä, miten tehdyt

ratkaisut istuvat Suomea velvoittavaan kansainväliseen oikeuskontekstiin. Esityksestä jää monilta osin epäselväksi, kuinka direktiivin mahdollistamaa liikkumavaraa on käytetty eri yhteyksissä, ja miten tehdyt ratkaisut on pyritty yhteensovittamaan olemassa olevan tasa-arvolain säännösten kanssa.

Valmistelussa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon useita yhtäaikaista tasa-arvolain muutoshankkeita ja niiden erillis- ja yhteisvaikutuksia. Siinä ei ole asianmukaisesti pyritty yhteen sovittamaan uusia EU-oikeudesta tulevia muutostarpeita olemassa oleviin säännöksiin siten, etteivät uudet muutokset hämmäntäisi olemassa olevien säännösten tulkintaa ja osin myös heikentäisi niiden tehokkuutta. Lopputulos on omiaan heikentämään säännöksen saavutettavuutta, tulkinallista selkeyttä ja siten yksilön oikeuksiin pääsyä.

Lainsäädäntöhankkeella on erityisen vahva perusoikeuskytkentä. Se pyrkii vahvistamaan olennaisten perusoikeuksien, syrjintäkiellon (perustuslaki 6.2 §) ja oikeusturvan (perustuslaki 21 §) toteutumista. Hallituksen esitystä on aiempien palkka-avoimuussäätelyhankkeiden kariutumisesta huolimatta valmisteltu ja neuvoteltu kolmikannassa. Tasa-arvolain kehittämisessä on tärkeää ymmärtää, että kysymys on soveltamisalaltaan yleislaista ja syrjintäkieltojen tehokkuuden varmistamisesta ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, minkä kehittämis- ja varmistamisvastuu on valtioneuvostolla ja lainsäätäjällä. Näin keskeisen syrjintälainsäädännön kehittämisen osalta voi perustellusti kysyä, tulisiko lainvalmistelua tukevassa työryhmässä olla perus- ja ihmisoikeustoimijoita, tutkijoita ja edustajia myös muista yhteiskunnallisista eturyhmistä kuin vain työmarkkinajärjestöistä.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

Esityksen arvioimiseksi olisi tärkeää avata sitä, mitä minimityöntöönpano merkitsee. Miltä osin direktiivin mahdollistamaa liikkumavaraa on käytetty ja mitä liikkumavaran suhteen tehdyt muunnalliset ratkaisut olisivat merkinneet. Esitetyt muutokset merkitsevät työnantajavelvoitteiden päällekkäisjärjestelmää – esimerkiksi osaa työnantajia koskevat vanhat ja uudet velvoitteet, osaa ei. Paikoin ne luovat ristiriitoja suhteessa olemassa oleviin säännöksiin ja ovat omiaan sekaannuttamaan lain tulkintaa. Olisi tärkeää tuoda esiin se, mitä esitettyä huolellisempi uusien ja olemassa olevien säännösten yhteensovittaminen tarkoittaisi.

Esitys merkitsee kanneaikojen pirstaloitumista ja todistustaakkakysymysten monimutkaistumista. Olisi hyvä tuoda esille eri toteuttamisvaihtoehtoja yksilön oikeussuojan vahvistamiseksi.

Direktiivi mahdollistaa tehtävien jakamisen usealle eri toimijalle. Esitys ei sisällä asianmukaista arvioita palkka-avoimuusdirektiivistä johtuvien tehtävien vaihtoehtoisista kohdentamistavoista. Esityksessä ei ylipäättäen ole arvioitu sitä, kuinka palkka-avoimuusdirektiivin edellyttämät tehtävät voisi hoitaa siten, että tasa-arvovaltuutetun itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomaisen asema ei vaarantuisi.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen (11)

Ytimeltään palkka-avoimuusdirektiivissä on kysymys yksilön oikeuksiin pääsyn ja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen vahvistamisesta. Esityksessä ei ole käsitelty riittävällä tavalla oikeutta samapalkkaisuuteen perustuslain ja EU-oikeuden sekä kansainvälisten sopimusten turvaamana keskeisenä perus- ja ihmisoikeutena. Siinä ei ole myöskään arvioitu, kuinka ehdotetut säännökset toteuttavat em. instrumenttien turvaamia oikeuksia.

Perustuslain sisältämän palkkasyrjintäkiellon (PL 6 §) toimeenpano edellyttää palkka-avoimuuden ja siten syrjinnän uhrin oikeussuojakeinojen vahvistamista tasa-arvolaisissa. Syrjintäkieltojen täytäntöönpano puolestaan edellyttää tehokkaita ja saavutettavia oikeussuojakeinoja.

Tasa-arvovaltuutetun perustaminen liittyi YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan CEDAW-sopimuksen ratifiointiin. Sittemmin tasa-arvolaila on toimeenpantu useita sukupuolten tasa-arvoa koskevia EU-direktiivejä, joista merkittävimpiä ovat niin kutsuttu työelämän tasa-arvodirektiivi ja työelämän yleisen tasa-arvodirektiivin muutosdirektiivi (2006/54/EY). Niissä on edellytetty, että jäsenvaltioissa on toimivaltainen viranomainen, joka valvoo ao. direktiivien suojaamien oikeuksien toteutumista.

Esityksestä ei ilmene, kuinka eri direktiivien suojaamia oikeuksia on pyritty yhteen sovittamaan. Kansallista lainsäätäjää koskee heikentämiskielto. Aiemman EU-sääntelyn asettamien oikeuksien ja tehtävien täytäntöönpanoa ei uudella sääntelyllä saa vaarantaa.

Palkka-avoimuusdirektiivi mahdollistaa tehtävien jakamisen eri viranomaisille. Siitä huolimatta esityksessä ehdotetaan riippumattomalle lainvalvontaviranomaiselle sellaisia lisätehtäviä, jotka eivät sille kuuluisi. Ratkaisun voi nähdä heikentävän aiempiin direktiiveihin perustuvien valvontatehtävien hoitamista, sillä ilman asianmukaista resursointia valvontatehtävien lisäys ja muut uudet lakisääteiset tehtävät voivat halvaannuttaa lainvalvontaviranomaisen toiminnan ja vaarantaa sen riippumattomuuden. Ristiriitaa suhteessa perustuslain takaamaan oikeusturvaan (21 §) ja vallan kolmijako-oppiin avataan tarkemmin kommentoissa koskien lakia tasa-arvovaltuutetusta.

Nykyisellään tasa-arvolain 8 § vastaista menettelyä koskevan asian voi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi vain tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinakeskusjärjestö. Syrjintää epäilevä henkilö ei voi itse kannella asiassaan. Tämä merkitsee sitä, että lautakuntamenettelyn käynnistäminen on mahdollista vain rajatulle toimijajoukolle, eikä oikeussuojakeino ole yksilön itsensä käytettävissä.

Yhdenvertaisuuslain nojalla yksittäisellä henkilöllä on mahdollisuus saattaa asiansa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyyn, mutta tasa-arvolain osalta tätä oikeutta ei ole. Tätä epä johdonmukaisuutta on arvosteltu muun muassa perustuslakivaliokunnan toimesta, joka on todennut, että oikeusturvakeinojen tulisi olla eri syrjintäperusteissa mahdollisimman yhdenmukaisia ja -vertaisia (PeVL 31/2014 vp), ja rajoitettu vireillepano-oikeus heikentää tasa-arvolain mukaisen suojan tehokkuutta.

Esitystä tulisi täydentää arviolla siitä, miten ehdotetut säännökset vaikuttavat perustuslain 21 § mukaiseen oikeusturvan toteutumiseen. Olisi erityisesti arvioitava sitä, miten rajoitettu vireillepano-oikeus vaikuttaa syrjinnän kohteeksi joutuneen henkilön mahdollisuuksiin saada asiansa matalan kynnyksen oikeussuojaelimen käsiteltäväksi.

Lisäksi olisi tarkasteltava, täyttääkö ehdotus perustuslain 22 § edellytyksen, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Arvioitavaksi tulisi erityisesti, miten valtiolta turvaa riittävät takeet syrjinnän ehkäisemiseksi ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuuden varmistamiseksi.

Esityksestä olisi perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Muut huomiot

Tiivistelmä lausunnosta

Tasa-arvolakiin ja lakiin tasa-arvovaltuutetusta esitetään mittavia muutoksia palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi.

Tasa-arvovaltuutetun lausunnossa on arvioitu esitysluonnosta erityisesti lain vaikuttavuuden ja yksilön oikeussuojan näkökulmasta. Esitysluonnoksen ehdotukset sisältävät merkittäviä puutteita, jotka tulee jatkovalmistelussa korjata.

Tasa-arvolakia muutetaan parhaillaan kolmessa erillisessä hankkeessa. On varmistettava niiden yhteensovittaminen siten, että tuloksena on laki, jota niin työntekijät ja -antajat, valvontaviranomaiset kuin tuomioistuimet voisivat asianmukaisesti soveltaa ja tulkita.

Palkka-avoimuusdirektiivi ollaan panemassa täytäntöön ilman uusien säännösten yhteensovittamista suhteessa voimassa oleviin säännöksiin. Lopputulos on monilta osin ristiriitainen. Erityisesti työn samanarvoisuuden arviointia koskeva ehdotus ei vastaa sitä, mitä palkka-avoimuusdirektiivi ja eurooppalainen oikeuskäytäntö edellyttävät.

Ehdotettu kanneaikojen ja todistustaakan pirstaloiminen tarkoittaa sitä, että syrjintää epäilevän yksilön on vaikeaa hahmottaa oikeuksiaan ja hänen käytettävissään olevia oikeussuojakeinoja.

Tasa-arvovaltuutettu on perustettu valvomaan tasa-arvolain noudattamista ja tarjoamaan oikeussuojaa syrjintää kokeneille. Palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi tasa-arvovaltuutetulle ehdotetaan merkittäviä kehittämis-, hallinto- ja rekisteriviranomaistehtäviä, jotka eivät sovi itsenäisen ja riippumattoman lainvalvontaviranomaisen tehtäviksi. Ne vaarantaisivat valvontaelimen toimintakyvyn, ja siten syrjintää epäilevän oikeussuojan. Valtioneuvoston on haettava muita, direktiivin mahdollistamia toteuttamisvaihtoehtoja.

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa hallitusta valtiovallan vastuusta varmistaa täytäntöönpanon tehokkuus, asianmukaiset oikeussuojakeinot ja ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen.

Lausuntoa ovat valmistelleet tasa-arvovaltuutetun toimistossa ylitarkastajat Mari McAteer, Minja Merk ja Päivi Lehto sekä tasa-arvovaltuutettu Pirkko Janas

Janas Pirkko
Tasa-arvovaltuutetun toimisto

Lehto Päivi
Tasa-arvovaltuutetun toimisto