

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

STTK kannattaa sukupuolten palkkaeron ja työntekijäryhmien määritelmien lisäämistä tasa-arvolakiin. Määritelmät vastaavat palkka-avoimuusdirektiivin määritelmiä. STTK kuitenkin 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.”

Ensinnäkään 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. Toisekseen sukupuolineutraalien ja syrjimättömien kriteerien osalta listaus ei vastaa direktiivin edellyttämää. Pykäläehdotuksessa todetaan, että kriteerejä ovat ”työn luonteesta riippuen osaaminen, kuormitus, vastuu, työoloihin liittyvät tekijät sekä muut kyseisessä työssä tai tehtävässä merkitykselliset tekijät.”

Direktiivi yksiselitteisesti 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.

Pykälän perustelut lähtevät 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 määriteltyjen 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 nykyisin tilanne on oikeudellisesta näkökulmasta se, että eri työehtosopimukset eivät ole hyväksyttävä syy eri palkoille työpaikalla, jos työntekijät tekevät samaa tai samanarvoista työtä (EU:n tuomioistuimen tapaus Enderby C-127/92). Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan täysin direktiivin ja EU-oikeuden vastaisesti, että eri työehtosopimukseen perustuvat työt eivät pääsääntöisesti ole vertailukelpoisia, koska ne koskevat luonteeltaan yksiselitteisesti erilaista työtä. Ei ole mahdollista tehdä mitään kategorista etukäteislinjausta, ettei eri työehtosopimukseen perustuvia töitä edes vertailla, vaan direktiivi nimenomaan edellyttää vertailemaan erilaisia töitä ja vertailun tuloksena voidaan todeta, ovatko työt samanarvoisia vai eivät.

Pykäläehdotuksen perusteluissa esitetään myös virheellisiä väitteitä palkkaerojen hyväksyttävyydestä. Perusteluissa todetaan: ”Valtakunnallisten työehtosopimusten osoittama työn hinta on syntynyt markkinaehtoisesti ja osoittaa siten lähtökohtaisesti oikeaa työn hintaa. Tämä

seikka voi olla huomioitava siinä vaiheessa, kun arvioidaan, onko palkkaerolle hyväksyttäviä perusteita.” Oikeuskäytännössä ei ole todettu, että vuosien saatossa muun muassa osapuolten neuvotteluasemaan perustuen sovittu työehtosopimuksessa määritelty palkka olisi lähtökohtaisesti oikea työn hinta ja siten hyväksyttävä peruste eri alojen palkkaeroille. Tämä käytännössä oikeuttaisi nais- ja miesvaltaisten alojen välisen palkkaeron, eikä mitään toimia sen kaventamiseksi tarvittaisi.

Palkan markkinaehtoisella määräytymisellä on oikeuskäytännössä viitattu rekrytointi-/saatavuushaasteisiin ja niiden perusteella maksettavaan palkanlisään. Tällöinkään lisä ei saa muodostaa pysyvää palkkaeroa, vaan palkkaerot on tasoitettava kohtuullisen ajan kuluessa. Palkan markkinaehtoinen määräytyminen ei siis ole oikeuskäytännössä tarkoittanut sitä, että sillä voitaisiin perustella pysyviä ja pitkäaikaisia palkkaeroja nais- ja miesvaltaisten alojen välillä.

Direktiivin 27 artiklan 2. kohdassa säädetään niin sanotusta heikentämiskiellosta: ”Tämän direktiivin täytäntöönpano ei ole missään tapauksessa peruste alentaa suojan tasoa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.” Jo nykyisin työnantajalla on velvollisuus maksaa samasta tai samanarvoisesta työstä samaa palkkaa, ellei palkkaerolle ole perusteltua syytä. Nyt ehdotettu pykälä perusteluineen kaventaisi työnantajaa koskevia velvoitteita mm. töiden vertailtavuuden osalta ja antaisi virheellisiä perusteluita hyväksyttävälle palkkaerolle. Ehdotus siis suoraan alentaisi työntekijän suojan tasoa, eli on direktiivin vastainen myös tältä osin.

Pykäläehdotus perusteluineen on muutettava direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Ehdotettu pykälämuotoilu sukupuolineutraalien nimikkeiden osalta ei täytä direktiivin minimitäytäntöönpanoa. Direktiivin mukaan työnantajien on varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Nyt ehdotettavan pykälämuotoilun mukaan työnantajaan on varmistettava, että työpaikkailmoitukset ja

niissä käytettävät tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Direktiivi ei rajaa sukupuolineutraalien tehtävänimikkeiden käyttämistä vain työpaikkailmoituksiin, vaan tehtävänimikkeiden on oltava työpaikalla ylipäätään sukupuolineutraaleja. Pykäläehdotus on muutettava direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi.

STTK pitää ongelmallisena, että palkkakehitystietojen jakamista rajataan vain yli 50 työntekijän työpaikoille, vaikka tiedot ovat olemassa käytännössä kaikilla työpaikoilla. Tällainen keinotekoinen raja on paitsi tarpeeton myös osoitus hallituksen haluttomuudesta aidosti lisätä palkkojen läpinäkyvyyttä – vaikka juuri sen puute on tunnistettu yhdeksi suurimmista esteistä palkkasyrjinnän kitkemiselle Suomessa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Nykyisin tasa-arvolain mukaan vähintään 30 työntekijän työpaikoilla on tehtävä palkkakartoitus, jossa tarkastellaan, ettei naisten ja miesten välillä esiinny perusteettomia palkkaeroja. Direktiivi tuo tähän lisäksi raportointi- ja arviointivelvoitteen vähintään 100 työntekijän työpaikoille – pitkälti samasta tietopohjasta, jota jo kansallisesti kerätään.

Sen sijaan, että direktiivin vaatimukset olisi yhdistetty saumattomasti olemassa oleviin velvoitteisiin, nyt esitetään erillistä ja hajanaista toteutustapaa. Raportointi- ja palkka-arviointivelvoitteiden soveltamisrajat ollaan säätämässä koskemaan ainoastaan vähintään 100 työntekijää työllistäviä työpaikkoja, mikä tekee sääntelystä epäselvää ja luo riskin, että työnantajat kokevat nykyisen palkkakartoitusvelvoitteen täyttyvän pelkällä raportoinnilla.

Tämä voi johtaa velvoitteiden laiminlyöntiin, erityisesti suurilla työpaikoilla, ja heikentää käytännössä nykyistä suojan tasoa, mikä on vastoin direktiivissä säädettyä heikentämiskieltoa.

STTK:n näkemyksen mukaan palkkaraportointi- ja arviointivelvoitteet olisi ollut perusteltua ulottaa vähintään 30 työntekijän työpaikkoihin kuten tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus. Tämä olisi parantanut sääntelyn johdonmukaisuutta ja edistänyt laajemmin palkkatasa-arvoa. Nyt valittu hajautettu malli osoittaa hallituksen todellista tahtoa kaventaa sukupuolten palkkaeroja.

Direktiivin 9 artiklan 10. kohdan mukaan, jos sukupuolten välisiä palkkaeroja ei voida perustella objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, työnantajien on korjattava tilanne kohtuullisen ajan kuluessa tiiviissä yhteistyössä työntekijöiden edustajien, työsuojeluviranomaisen ja/tai tasa-arvoelimen kanssa. Ehdotetussa tasa-arvolain pykälässä todetaan: ”Jos palkkaeroja ei voida perustella objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, työnantajan on korjattava tilanne kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa.” Ehdotettu pykälämuotoilu ei täytä direktiivin minimitäytäntöönpanoa, koska ehdotuksesta on jätetty pois tilanteen korjaaminen yhteistyössä tasa-arvovaltuutetun kanssa. Pykäläehdotus on muutettava direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi.

Direktiivin 16 artiklassa todetaan muun muassa, että 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. STTK katsoo, että perusteluissa tulisi mainita, että tilanteen korjaaminen tarkoittaa täyden vahingon korvaamista, eli vahingon korvaamista takautuvasti sen syntyhetkestä lukien. Nyt esitetyssä muodossa pykälästä ja perusteluista voi saada käsityksen, että on riittävää korjata palkkaerot kuuden kuukauden kuluessa ja vain korjaushetkestä eteenpäin.

Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että tasa-arvolain osalta tulisi noudattaa vastaavia henkilöstön laskentavan periaatteita kuin yhteistoimintalain osalta noudatetaan. Perusteluissa ei kuitenkaan avata, mitä laskentaperiaatetta tasa-arvolain osalta on nykyisin noudatettu ja voisiko yhteistoimintalain mukainen laskentaperiaate johtaa työntekijöiden suojan tason alenemiseen. Direktiivin täytäntöönpano ei ole missään tapauksessa peruste alentaa suojan tasoa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Nykyisin tasa-arvolain mukaan vähintään 30 työntekijän työpaikoilla on tehtävä palkkakartoitus, jossa tarkastellaan, ettei naisten ja miesten välillä esiinny perusteettomia palkkaeroja. Direktiivi tuo tähän lisäksi raportointi- ja arviointivelvoitteen vähintään 100 työntekijän työpaikoille – pitkälti samasta tietopohjasta, jota jo kansallisesti kerätään.

Sen sijaan, että direktiivin vaatimukset olisi yhdistetty saumattomasti olemassa oleviin velvoitteisiin, nyt esitetään erillistä ja hajanaista toteutustapaa. Raportointi- ja palkka-arviointivelvoitteiden soveltamisrajat ollaan säätämässä koskemaan ainoastaan vähintään 100 työntekijää työllistäviä työpaikkoja, mikä tekee sääntelystä epäselvää ja luo riskin, että työnantajat kokevat nykyisen palkkakartoitusvelvoitteen täyttyvän pelkällä raportoinnilla. Tämä voi johtaa velvoitteiden laiminlyöntiin, erityisesti suurilla työpaikoilla, ja heikentää käytännössä nykyistä suojan tasoa, mikä on vastoin direktiivissä säädettyä heikentämiskieltoa.

STTK:n näkemyksen mukaan palkkaraportointi- ja arviointivelvoitteet olisi ollut perusteltua ulottaa vähintään 30 työntekijän työpaikkoihin kuten tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitus. Tämä olisi parantanut sääntelyn johdonmukaisuutta ja edistänyt laajemmin palkkatasa-arvoa. Nyt valittu hajautettu malli osoittaa hallituksen todellista tahtoa kaventaa sukupuolten palkkaeroja.

Direktiivin 10 artiklan 4. kohdan 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. Ehdotetussa tasa-arvolain pykälässä ei mainita, että tasa-arvovaltuutettua voidaan pyytää osallistumaan prosessiin. Ehdotettu pykälämuotoilu ei täytä direktiivin minimitäytäntöönpanoa, koska ehdotuksesta on jätetty pois mahdollisuus pyytää tasa-arvovaltuutettua osallistumaan prosessiin. Pykäläehdotus on muutettava direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi.

Direktiivin 16 artiklassa todetaan muun muassa, että 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. STTK katsoo, että perusteluissa tulisi mainita, että perusteettomien palkkaerojen korjaaminen tarkoittaa täyden vahingon korvaamista, eli vahingon korvaamista takautuvasti sen syntyhetkestä lukien. Nyt esitetyssä muodossa pykälästä ja perusteluista voi saada käsityksen, että on riittävää korjata palkkaerot viimeistään kuuden kuukauden kuluessa yhteisen palkka-arvioinnin valmistumisesta tai siitä, kun yhteisen palkka-arvioinnin olisi tullut valmistua, mutta ei takautuvasti.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Ehdotettu lain sanamuoto yhdessä hallituksen esityksen perusteluiden kanssa jättää liikaa tulkinnanvaraa siitä, missä konkreettisessa vaiheessa työnantajan on pykälässä mainittavat tiedot annettava. Pykälässä tai vähintäänkin perustelutekstissä tulisi yksiselitteisesti todeta, että työnantajan käyttäessä työpaikkailmoituksia, pykälässä mainitut tiedot tulisi ilmoittaa jo työpaikkailmoituksissa. Sen sijaan pykälässä käytetty ilmaisu ”muulla tavoin” tarkoittaisi puolestaan tilanteita, joissa työnantaja ei käytä työpaikkailmoituksia tai työhaastatteluja, jolloin työnantajan tulisi ilmoittaa kyseiset tiedot erikseen ennen työsopimuksen tekemistä.

Ehdotettu pykälä ja hallituksen esityksen perustelut eivät kuitenkaan selkeästi ilmaise tätä portaittaista menettelyä, johon myös komissio on lainsäädäntövaiheessa ohjeistuksellaan kehottanut.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

STTK katsoo, että tämän pykälän lisääminen tasa-arvolakiin on välttämätöntä, jotta direktiivin minimitäytäntöönpano toteutuu.

Pykälän 1 momentin 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

STTK kannattaa ja pitää välttämättöminä pykälään ehdotettuja lisäyksiä, joilla varmistettaisiin tasa-arvolain mukaisen hyvitysseuraamuksen ulottaminen syrjintään, joka tapahtuu työhön valitsemista edeltävän työhönottoprosessin aikana.

Ehdotetut muutokset pykälään direktiivin 19 artiklan toimeenpanemiseksi eivät täytä direktiivin minimitäytäntöönpanoa. Direktiivin 19 artiklassa todetaan: ”1. Arvioitaessa, tekevätkö nais- ja miespuoliset työntekijät samaa tai samanarvoista työtä, sen arvioiminen, ovatko työntekijät vertailukelpoisessa tilanteessa, ei saa rajoittua tilanteisiin, joissa nais- ja miespuoliset työntekijät työskentelevät saman työnantajan palveluksessa, vaan se on laajennettava koskemaan yhtä ainoaa alkuperää, jossa vahvistetaan palkkaehdot. Yksi ainoa alkuperä on olemassa, jos siinä määritellään työntekijöiden vertailun kannalta keskeiset palkan osatekijät. 2. Sen arviointia, ovatko työntekijät vertailukelpoisessa tilanteessa, ei saa rajoittaa työntekijöihin, jotka työskentelevät samana ajankohtana kuin kyseinen työntekijä. 3. Jos todellista vertailukohdetta ei voida määrittää, voidaan käyttää mitä tahansa muuta näyttöä väitetyn palkkasyrjinnän todistamiseksi, mukaan lukien tilastot tai vertailu siihen, kuinka työntekijää kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.”

Ehdotettu pykälä rajaa täysin direktiivin vastaisesti 19 artiklan 1. kohdan mukaisen yhden ainoan alkuperän tarkastelun konsernitalanteisiin. Direktiivi ei sisällä mitään tällaista rajoitusta, eikä ehdotettu muotoilu täytä direktiivin minimitäytäntöönpanoa, koska se rajoittaa yhden ainoan alkuperän tilanteita. Direktiivissä nimenomaisesti todetaan, että samanarvoisen työn arvioiminen ei saa rajoittua tilanteisiin, joissa nais- ja miespuoliset työntekijät työskentelevät saman työnantajan palveluksessa. Direktiivissä ei todeta, että tarkastelu rajautuisi tällöin vain konsernitalanteisiin.

Ehdotetusta pykälästä ei myöskään käy ilmi mitenkään direktiivin 19 artiklan 3. kohdan velvoittama hypoteettisen verrokin käyttämisen mahdollisuus.

Pykäläehdotus on muutettava direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

STTK kannattaa ehdotettuja pykälämuutoksia ja katsoo niiden olevan välttämättömiä direktiivin minimitäytäntöönpanon kannalta.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

STTK katsoo, että olisi ollut tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa kaikki tasa-arvolaissa mainitut kanneajat kolmeen vuoteen, kuten direktiivi velvoittaa palkkasyrjintätilanteiden osalta. Tämä vähentäisi oikeudellista epävarmuutta siitä, minkä kanneajan piiriin mahdollinen syrjintätilanne kuuluu ja edistäisi tasa-arvon toteutumista.

STTK kiinnittää huomioita pykälän sanamuotoon ”kolmen vuoden kuluessa 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.

Esityksessä pitäisi myös korottaa tasa-arvolain mukaisten hyvitysten euromääriä (tasa-arvolain 11 §). Esityksen yhteydessä ei ole asian vaatimalla tarkkuudella tehty arviota siitä, täyttävätkö nykyiset hyvitysten euromäärät direktiivin vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. STTK:n näkemyksen 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 20 §:ää

Yksittäinen työntekijä tai työnhakija voi ehdotuksen 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 tosiasiallisesti 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. Myös työmarkkinakeskusjärjestöillä tulisi olla mahdollisuus saattaa työnantajan menettelyä koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle myös nyt säädettyjen uusien pykälien osalta.

STTK viittaa tältä osin direktiivin 15 artiklaan: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhdistykset, järjestöt, tasa-arvoelimet, työntekijöiden edustajat tai muut oikeushenkilöt, joilla on kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen kriteerien mukaisesti oikeutettu etu varmistaa miesten ja naisten välinen tasa-arvo, voivat joko aloittaa minkä tahansa hallinnollisen menettelyn tai tuomioistuimen menettelyn samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyvien oikeuksien tai velvoitteiden väitetyn loukkaamisen tai rikkomisen vuoksi tai osallistua tällaiseen menettelyyn. Ne voivat toimia sellaisen työntekijän puolesta tai tukemiseksi, joka on väitetysti kärsinyt minkä tahansa samapalkkaisuuden periaatteeseen liittyvän oikeuden loukkaamisesta tai velvoitteen rikkomisesta, kyseisen henkilön suostumuksella.” Työmarkkinakeskusjärjestöillä on jo nykyisin mahdollisuus saattaa tasa-arvolain 7, 8, 8 a–8 e ja 14 §:n säännösten vastaista menettelyä koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, joten direktiivin 15 artikla huomioiden mahdollisuus saattaa työnantajan menettelyä koskevia asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle nyt säädettyjen uusien pykälien osalta tulisi koskea tasa-arvovaltuutetun lisäksi työmarkkinakeskusjärjestöjä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

Uhkasakon käyttö on esityksessä sidottu yksittäisen työntekijän ja -hakijan kannalta niin monimutkaiseen ja pitkälliseen prosessiin, että sen varoittava vaikutus jää käytännössä olemattomaksi. Seuraamuksia ei voida pitää tehokkaina, jos niiden toteutuminen edellyttää vuosien byrokratiaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Minimitäytäntöönpanon kannalta on välttämätöntä, että täytäntöönpanon yhteydessä säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Laiminlyöntimaksun käyttöala jää kuitenkin liian suppeaksi, kun sitä esitetään mahdolliseksi ainoastaan palkka-arvioinnin laiminlyöntitilanteisiin.

Laiminlyöntimaksun tulisi koskea myös viranomaisia. STTK viittaa tältä osin oikeusministeriössä käynnissä olevaan hankkeeseen OM127:00/2023, joka koskee hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla. Lainsäädännöllisesti ei siis ole estettä ulottaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskemaan myös viranomaisia, ja tietosuojalainsäädännön osalta tämä on jo valmisteilla.

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)

STTK katsoo, että direktiivin tuomien palkkaraportointi ja -arviointivelvoitteiden yhdistäminen tasa-arvolain voimassa olevaan palkkakartoitusvelvoitteeseen olisi johtanut työnantajille yksinkertaisempaan ja selkeämpään tilanteeseen.

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

Esityksessä todetaan, että julkiseen talouteen kohdistuvien myönteisten vaikutusten tarkempi etukäteisarviointi on haastavaa, mutta vaikutusten ei arvioida olevan merkittäviä. Vaikutusten arvioinnissa pitäisi avata, miten tähän johtopäätökseen on päädytty. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa voitaisiin tuoda esiin lakiehdotusten mahdollisia laajempia vaikutuksia muun muassa yritysten toimintaan, palkkoihin ja yksilöiden käyttäytymiseen, ja näiden mahdollisia kansantaloudellisia seurauksia.

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

STTK pitää erittäin tärkeänä, että tasa-arvovaltuutetulle varataan riittävät resurssit niin aiempien kuin uusien tehtävien hoitamiseen ja myöhemmin tehdään tasa-arvovaltuutettua kuullen myös tarkastelua siitä, ovatko nyt esitetyt resurssit riittäviä. Direktiivin myötä tasa-arvovaltuutettu saa runsaasti uusia tehtäviä ja suuri osa yksilön oikeussuojakeinoista on riippuvaisia tasa-arvovaltuutetusta. Tällöin tosiasiallinen oikeussuojan toteutuminen edellyttää, että tasa-arvovaltuutettu pystyy myös toimimaan saamiensa yhteydenottojen perusteella. Mikäli tasa-arvovaltuutettu joutuu resurssien puutteen vuoksi esimerkiksi rajoittamaan, mitä asioita se saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, ei yksilön oikeussuoja tosiasiasa toteudu. Tasa-arvovaltuutetulle tulevat uudet tehtävät eivät saa myöskään resurssien puutteen vuoksi johtaa siihen, että tasa-arvovaltuutettu ei pysty hoitamaan sille jo ennestään kuuluvia tehtäviä riittävällä tasolla.

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. STTK toteaa, että direktiivin minimitäytäntöönpano kuitenkin rajoittaa positiivisia sukupuolivaikutuksia ja tämä tulisi todeta vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi sukupuolivaikutuksia käsittelevässä osiossa voitaisi kuvata myös naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventumisen vauhtia Suomessa.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan: ”Esityksessä ehdotettujen myönteistenvaikutusten arvioidaan kohdistuvan erityisesti aloille ja sektoreille, joilla työskentelee naisia, sillä naisten ansiot ovat keskimäärin pienemmät kuin miesten ansiot.” STTK huomauttaa, että kaikilla aloilla työskentelee myös naisia, joten edellä todettu ei oikeastaan kuvaa vaikutusten kohdentumista.

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että esityksessä ehdotetuilla palkka-avoimuusdirektiivin mukaisilla muutoksilla parannettaisiin työntekijöiden mahdollisuuksia saada tietoa palkasta ja palkkatasosta, mahdollisesta palkkasyrjinnästä ja keinoista mahdollisen palkkasyrjinnän selvittämiseksi. STTK toteaa, että palkkakehitystietojen jakamista esitetään kuitenkin rajattavaksi vain vähintään 50 työntekijää työllistäviin työnantajiin. Minimitäytäntöönpano kaventaa positiivisia vaikutuksia palkansaajiin ja tämä tulisi todeta vaikutusten arvioinnissa.

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

STTK pitää palkka-avoimuusdirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/970) tarpeellisenä ja oikeasuuntaisena, sillä tällä hetkellä nykyisessä lainsäädännössä ei riittävän tehokkaasti säännellä palkkauksen läpinäkyvyyttä tai samapalkkaisuuden periaatetta muilla tavoin edistävästä konkreettisista toimista, joiden avulla voidaan puuttua palkkasyrjintää ja kaventaa sukupuolten välisiä perusteettomia palkkaeroja. STTK pitää kuitenkin valitettavana hallituksen linjausta, jonka mukaan palkka-avoimuusdirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa pyritään täyttämään ainoastaan direktiivin minimivaatimukset.

Linjaus minimitäytäntöönpanosta on huolestuttava tilanteessa, jossa Suomi on saanut useampia kansainvälisiä huomautuksia palkkatasa-arvon edistämisen puutteista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut vuonna 2020 Suomelle langettavan päätöksen järjestökanteluasiassa, jossa komitea katsoi muun muassa, että sukupuolten palkkaeron kaventamistoimet eivät ole olleet Suomessa riittävän tehokkaita, kun mittarina käytetään koko työmarkkinoiden sukupuolten palkkaeroa. Komitea totesi, että Suomen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka varmistavat sukupuolten palkkaeron kaventumisen kohtuullisessa ajassa. Lisäksi Kansainvälisen työjärjestö ILO:n asiantuntijakomitea on huomionnut sukupuolten palkkaeron hitaan kaventumisen Suomessa ja kannustanut Suomen hallitusta esimerkiksi selkeyttämään samanarvoisen työn merkitystä.

Yksi merkittävimmistä sukupuolten välisen palkkaeron taustatekijöistä on palkkatietojen puutteellinen läpinäkyvyys. Tämä mahdollistaa palkkasyrjinnän pysymisen piilossa, vaikeuttaa syrjinnän tunnistamista ja tekee palkkaerojen korjaamisesta hyvin haastavaa. Direktiivi pyrkii muuttamaan tätä tilannetta velvoittamalla työnantajia tekemään palkkarakenteistaan läpinäkyvämpiä ja luomalla työntekijöille todellisia mahdollisuuksia selvittää palkkansa perusteita. Näitä tavoitteita hallitus kuitenkin vesittää minimitäytäntöönpanon seurauksena.

Täytäntöönpanon yhteydessä on myös olennaista huomioida direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä heikentämiskielto, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön suojan tasoa ei saa alentaa direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. STTK pitää erittäin tärkeänä, että tästä reunaehdosta pidetään kiinni.

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

STTK viittaa tältä osin edellisessä kohdassa toteamaansa minimitäytäntöönpanoon liittyen.

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (11)

Erityisesti uusien lainsäädäntömuutosten seuraamukset ovat jäämässä tosiasiassa 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

Jäsenvaltioiden on mahdollista säätää direktiiviä pidemmälle menevistä velvoitteista tai toteuttaa pidemmälle meneviä toimenpiteitä edistääkseen sukupuolten välistä palkkatasa-arvoa. Esityksessä

ehdotetaan kuitenkin, että direktiivi pannaan täytäntöön direktiivissä asetetun vähimmäistason mukaan sekä käytetään kansalliset harkintamahdollisuudet, joilla heikennetään direktiivin vaikuttavuutta. STTK pitää tätä ratkaisua erityisen valitettavana, sillä uudistus ei tule tällä tavoin edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa palkkauksessa niin tehokkaasti kun olisi tarvetta ja mahdollista.

Hallituksen esitys ei täytä edes minimitäytäntöönpanon edellytyksiä muun muassa samanarvoisen työn määrittelyn osalta. STTK pitää esitystä tältä osin suoraan direktiivin vastaisena ja esitys on korjattava vastaamaan direktiivin vaatimuksia.

Tilanteessa, jossa jäsenvaltio toimeenpanee direktiivin alle minimin eli puutteellisesti, komissio voi nostaa jäsenvaltiota vastaan rikkomuskanteen. Rikkomuskanteen seuraus voi olla jäsenvaltion maksettavaksi tuleva taloudellinen sanktio, kuten uhkasakko ja kiinteämääräinen hyvitys.

Lisäksi on huomioitava välitön oikeusvaikutus. Euroopan unionin perussopimuksessa 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 Tesco Stores). Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijä voi vedota kyseiseen määräykseen suoraan työnantajaa vastaan tuomioistuimessa. Direktiivin samanarvoisen työn kriteerit käytännössä vain täsmentävät perussopimuksen 157 artiklaa. Koska kriteerit täsmentävät perussopimuksen artiklaa, on mahdollista, että työntekijä vetoaa suoraan näihin työnantajaa vastaan tuomioistuimessa, eikä puutteellinen kansallinen toimeenpano voi sitä estää.

Lisätietoja STTK:ssa:

Sanna Rantala, juristi

sanna.rantala@sttk.fi

040 646 9864

Gylling Päivi
STTK ry.