

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

Palkka-avoimuusdirektiivin 3 artiklan käsitteiden määritelmät liittyvät direktiivin keskeisiin normeihin, kuten samanarvoisen työn tunnistamiseen, palkkaraportoinnin toteuttamiseen, syrjinnän toteamiseen sekä toimivaltaisiin viranomaisiin. Artiklassa määritellään palkka, palkkataso, sukupuolten palkkaero, mediaanipalkkataso, sukupuolten mediaanipalkkaero, kvartiilipalkkaluokka, samanarvoinen työ, välitön ja välillinen syrjintä, työntekijäryhmä, tasa-arvoelin, työsuojeluviranomainen sekä työntekijöiden edustaja.

Tasa-arvolain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi vain kaksi näistä määritelmistä: sukupuolten palkkaeroa koskeva määritelmä ja työntekijäryhmän määritelmä. Tämä ratkaisu vaarantaa direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon. Direktiivin johdannon mukaan samaa palkkaa samasta ja samanarvoisesta työstä tulee selventää EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (resitaali 20). Etenkin palkan määritelmä on olennainen direktiivin velvoitteiden täyttämisen kannalta, mutta sitä ei ehdoteta lisättäväksi lakiin.

Palkka-avoimuusdirektiivin mukaan 'palkalla' tarkoitetaan tavanomaista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä saa työnantajaltaan työsuhteensa vuoksi rahana tai luontoisetuna suoraan tai välillisesti, jäljempänä 'täydentävät tai muuttuvat erät' (artikla 3 (1) a). Jo ennen palkka-avoimuusdirektiivin säätämistä Suomi oli niitä harvoja EU:n jäsenvaltioita, joissa palkan käsitettä ei määritelty tasa-arvolaissa. Kuitenkin jo tasa-arvodirektiivin (2006/54/EY) 33 artikla sisältää palkan määritelmän. Palkkaan sisältyvät EU:n tasa-arvo-oikeuden laajan palkkakäsitteen mukaisesti täydentävät ja muuttuvat erät, mm. bonukset, ylityökorvaukset, matkaedut, asunto- ja ateriaedut, koulutuskorvaus, irtisanomiskorvaukset, lakisääteinen sairauspäiväraha, lakisääteinen korvaus ja ammatilliset lisäeläkkeet, jotka mainitaan palkka-avoimuusdirektiivin johdannon resitaalissa 22. Palkan määritelmä on lähtökohta monien palkka-avoimuusdirektiivin normien täytäntöönpanolle (mm. kun työnantaja ilmoittaa palkkaerot, tehtäessä palkkasyrjinnän toteuttamiseen liittyvää vertailua nais- ja miestyöntekijöiden välillä sekä direktiivin 9 artiklan mukaisessa palkkaraportoinnissa).

Hallituksen esityksessä työntekijäryhmän määritelmä toistaa palkka-avoimuusdirektiivin 3 (1) h artiklan mukaisen määritelmän. Esitettyjen tasa-arvolain 3 a 1 ja 3 a 2 §:n suhde viittaa siihen, että työntekijöiden ryhmittelyn ajatellaan usein käytännössä tapahtuvan työehtosopimusten perusteella.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 3 a §:ää

Saman palkan, saman työn ja samanarvoisen työn käsitteet sisältyvät SEUT 157 artiklaan. Tasa-arvodirektiivi ei määrittele sitovasti käsitteiden 'sama työ' tai 'samanarvoinen työ' sisältöä, mutta ne mainitaan direktiivin resitaaleissa 9 ja 10. EU-tuomioistuimien katsoi, ettei vertailu työntekijöiden välillä välttämättä rajoitu saman työnantajan palveluksessa oleviin (asia C-320/00, A.G. Lawrence ym.), eikä samaan aikaan palveluksessa oleviin henkilöihin (asia 129/79 Macarthys). Asiassa C-624/19 Tesco tuomioistuimien katsoi, että SEUT 157 artiklan työn samanarvoisuutta koskevalla vertailulla on ns. välitön vaikutus.

Tehtävien samanarvoisuuden tunnistamisen helpottaminen on palkka-avoimuusdirektiivin keskeisiä tavoitteita. Vuonna 2020 Euroopan komissio julkaisi arvion siitä, miten perussopimuksen periaate 'sama palkka samasta ja samanarvoisesta työstä' toteutui tasa-arvodirektiivin pohjalta. Kaikissa jäsenmaissa, myös Suomessa, suurin osa sukupuolten palkkaerosta oli ns. selittämätöntä eroa, minkä katsottiin indikoivan palkkaukseen liittyvää syrjintää. Työmarkkinoiden sukupuolien mukaisen segregaaation todettiin vaikeuttavan samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista lainsäädännön avulla, koska se tekee erilaisten tehtävien vertailun vaikeammaksi. 'Pehmeällä' EU-sääntelyllä (vuoden 2014 palkka-avoimuussuositus) ei saatu aikaan toivottuja muutoksia. Komission raportin mukaan samaa ja samanarvoisen palkan määrittelyn epäselvyys oli huomattava ongelma monissa jäsenvaltioissa. Suomessa sukupuolten palkkaero on suuri, työmarkkinat vahvasti sukupuolittain eriytyneet ja työnarvointiin liittyvät ongelmat yleisiä. Siksi palkka-avoimuusdirektiivin töiden samanarvoisuutta koskevien normien asianmukainen täytäntöönpano on erityisen tärkeitä.

Samanarvoinen työ siis määritellään palkka-avoimuusdirektiivin 3 artiklassa. Direktiivin 3 (1) (g) :n mukaan 'samanarvoisella työllä' tarkoitetaan työtä, joka katsotaan samanarvoiseksi 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen syrjimättömien, objektiivisten ja sukupuolineutraalien kriteerien mukaisesti. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että työnantajilla on palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Artiklassa säädetään myös, että palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niiden avulla voidaan arvioida, ovatko työntekijät työn arvon suhteen vertailukelpoisessa tilanteessa, käyttäen objektiivisia ja sukupuolineutraaleja kriteerejä, jotka eivät saa perustua suoraan tai välillisesti työntekijöiden sukupuoleen. Kriteereihin on kuuluttava osaaminen (skills), kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut tekijät, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä. Varsinkin asiaankuuluvia pehmeitä taitoja ei saa aliarvostaa. Kriteereitä on sovellettava objektiivisella ja sukupuolineutraalilla tavalla. Direktiivin johdannon mukaan työnantajan palkkarakenteiden avulla tulee voida vertailla palkkoja 'samassa organisaatorakenteessa' (resitaali 26).

Samanarvoista työtä ei määritellä nykyisessä tasa-arvolaissa. Ehdotetun 3 a 1 §:n mukaan työn samanarvoisuutta arvioidaan syrjimättömien, sukupuolineutraalien ja työssä merkityksellisten arviointikriteerien perusteella, joita ovat työn luonteesta riippuen osaaminen, kuormitus, vastuu, työoloihin liittyvät tekijät sekä muut kyseisessä työssä tai tehtävässä merkitykselliset tekijät. Arviointikriteerien keskinäinen painoarvo voi vaihdella tehtäväkohtaisesti. Määritelmä poikkeaa

direktiivistä siinä, että direktiivin mukaan pätevyys, kuormitus, vastuun määrä ja työolot ovat kriteereitä, joiden tulee aina kuulua töiden samanarvoisuuden arviointiin.

Pykäläehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole luoda uutta itsenäistä 'tarkasteluvelvoitetta', vaan selkeyttää sitä, kuinka voimassa olevassa laissa tarkoitettua samanarvoista työtä tulisi arvioida. Käsittääkseni direktiivin perusteella työnantajalla kuitenkin nimenomaan on velvollisuus tarkastella käyttämiensä palkkarakenteita sen suhteen, mahdollistavatko ne samanarvoisen työn tunnistamisen. Perusteluissa todetaan aivan oikein, että kyse on työtehtävän eikä työntekijän arviointiin liittyvistä tekijöistä. Samapalkkaisuuteen liittyvät keskeisten määritelmien on ohjattava työnantajia, ja siksi palkan ja samanarvoisen työn käsite on selvennettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (direktiivin resitaali 20).

Ehdotettu tasa-arvolain 3 a (2) momentti rajaa huomattavasti työn samanarvoisuutta koskevien direktiivin mukaisten kriteerien käyttöä. Sen mukaan '(j)os työnantajaa sitovassa työ- tai virkaehtosopimuksessa on sovittu arviointikriteereistä, joiden perusteella palkka määräytyy työn vaativuuteen perustuvien objektiivisten ja sukupuolineutraalien kriteerien perusteella, työn samanarvoisuutta voidaan arvioida näiden arviointikriteerien perusteella. Edellytyksenä on, että sanotut kriteerit heijastavat työn vaativuutta tai arvoa kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisellä tavalla esimerkiksi osaamisen, kuormituksen, vastuun, työolojen tai muiden vastaavien seikkojen perusteella.'

Pykälän perusteluiden mukaan työehtosopimusten 'luokittelut ovat muodostuneet ala- ja tehtäväkohtaisten erityispiirteiden mukaisesti, eivätkä ne välttämättä täysin vastaa direktiivin 4.4 artiklassa kuvattuja arviointikriteereitä, vaikka muutoin niiden voidaan katsoa pitkälti rinnastuvan niihin'. Siksi kollektiivisopimuksen työn vaativuuskriteereitä voitaisiin käyttää työn samanarvoisuuden arvioimiseen, edellyttäen että kriteerit 'heijastavat työn vaativuutta tai arvoa merkityksellisellä tavalla esimerkiksi osaamisen, kuormituksen, vastuun, työolojen tai muiden vastaavien seikkojen perusteella.' Perustelujen mukaan ehdotettu säännös olisi arviointikriteerien suhteen väljempi kuin pykälän 1 momentti. Tätä perustellaan direktiivin resitaalissa 45 mainitulla kansallisten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusten neuvottelujärjestelmien erojen kunnioittamisella. Direktiivin 30 artiklan mukaan direktiivi ei vaikuta millään tavoin oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia. Tämä antaa ehdotetun 3 a §:n perustelujen mukaan kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa samanarvoisen työn arviointiin. Työmarkkinaosapuolia ei velvoitettaisi muuttamaan kollektiivisopimusten palkkausjärjestelmiä vaativuuden arviointiin pohjautuviksi tai muutenkaan muuttamaan sellaisia sopimusmääräyksiä, jotka eivät ole sukupuolen perusteella syrjiviä. Vain jos työehtosopimuksen mukainen palkkausjärjestelmä ei perustuisi työn vaativuuden arviointiin, työnantajan tulisi arvioida töiden samanarvoisuutta ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

Mielestäni ehdotettu ratkaisu ei täytä direktiivin vaatimuksia. Direktiivi edellyttää, että samanarvoista työtä arvioidaan EU-oikeuden kriteerien mukaisesti. Vaikka direktiivit antavat jäsenvaltioille jonkin verran kansallista liikkumavaraa, EU- oikeuden asianmukainen täytäntöönpano vakiintuneesti edellyttää, että direktiivien keskeiset määritelmät omaksutaan kansalliseen oikeuteen.

Ehdotettu 3 a § poikkeaa direktiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän esityksestä. Työryhmä esitti tasa-arvolakiin uutta säännöstä (6 f §), jonka mukaan työnantajalla on oltava työehtosopimukseen perustuvat tai muut sellaiset palkkarakenteet, joilla varmistetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksetaan sama palkka. Lisäksi ehdotettiin, että työnantajan on käytettävä työn arvon arvioinnissa kriteereitä, joilla voidaan arvioida työn edellyttämää pätevyyttä,

kuormitusta, vastuun määrää ja työoloja sekä tarvittaessa muita tekijöitä, jotka ovat merkityksellisiä kyseisessä työssä tai tehtävässä. Työnantajat voisivat arvioida eri työtehtävien vaativuudet työehtosopimusten palkkausjärjestelmien mukaisesti, kunhan ne täyttävät pykälässä mainitut kriteerit. Tämä pykäläehdotus noudatti mielestäni paremmin direktiivin vaatimuksia, mutta se on jätetty pois hallituksen esityksestä.

Työnantajajärjestöt jättivät työryhmämietintöön eriävän mielipiteen, jonka mukaan työnantajalla ei ole velvollisuutta soveltaa samaa palkkausjärjestelmää kaikkiin työntekijöihin riippumatta työehtosopimuksesta. Kunkin työehtosopimuksen piiriin kuuluvien työntekijöiden palkkauksen on noudatettava tuon työehtosopimuksen määräyksiä. Järjestöt katsovat, että työehtosopimusten kriteerit ovat 'riidattomasti' sukupuolineutraaleita ja syrjimättömiä. Vain jos työehtosopimusta ei ole, olisi noudatettava lakiin sisältyvää määräystä arviointikriteereistä. Hallituksen esitys omaksuu tämän lähtökohdan.

Palkka-avoimuusdirektiivi ei kumoa tasa-arvodirektiivin samapalkkaisuutta koskevan 4 (2) artiklan vaatimusta siitä, että '(e)rityisesti silloin, kun palkka määritellään työtehtävien luokittelun mukaan, luokittelun tulee perustua samoihin arviointiperusteisiin miehillä ja naisilla, ja se on laadittava siten, että siihen ei sisälly sukupuoleen perustuvaa syrjintää'. Palkka-avoimuusdirektiivin artikla 4 (4):n mukaan työnantajien palkkarakenteiden on oltava sellaisia, että niihin kuuluu osaaminen, kuormitus, vastuun määrä ja työolot sekä tarvittaessa muut työssä merkitykselliset tekijät. Niitä on sovellettava objektiivisella ja sukupuolineutraalilla tavalla, johon ei sisälly minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää. On huomattava, ettei palkkausjärjestelmän mukaisten tehtävänimikkeiden tai -kuvausten sukupuolineutraalius takaa syrjimättömyyttä tai sitä, että 'pehmeitä taitoja' ei aliarvosteta. Näin on siitä riippumatta, perustuuko palkkausjärjestelmä työehtosopimukseen vai ei.

Ehdotetun 3 a (2) pykälän mukaan työnantaja voisi luottaa täyttävänsä palkkausjärjestelmäänsä koskevat vaatimukset, jos järjestelmä perustuu kollektiivisopimuksella sovittuihin arviointikriteereihin, jos nämä 'heijastavat (tuon kollektiivisopimuksen mukaisesti) työn vaativuutta kyseisessä työssä tai tehtävässä merkityksellisellä tavalla'. Säännös näyttää sisältävän oletuksen, ettei työnantajan ole mahdollista tai tarpeen verrata työn vaativuutta kahden eri kollektiivisopimuksen välillä.

Pykälän perusteluissa käsitellään tilannetta, jossa työnantajaa sitoo useampi työehtosopimus. 'Muodollisesti' tämä ei perustelujen mukaan estäisi pitämästä eri sukupuolta tekevien työntekijöiden töitä vertailukelpoisina ja viime kädessä samanarvoisina. Käytännössä 'eri työehtosopimukseen perustuvat työt eivät ole pääsääntöisesti vertailukelpoisia, koska ne koskevat luonteeltaan yksiselitteisesti erilaista työtä'. EU-oikeuden vakiintunut kanta kuitenkin on, että hyvinkin erilaiset työt voivat olla keskenään samanarvoisia.

Perusteluissa arvioidaan, että vertailukelpoisuus voisi tulla kysymykseen silloin, kun työnantajayritys on voinut vaikuttaa palkkaehtojen sisältöön esimerkiksi tekemällä usean yrityskohtaisen työehtosopimuksen saman työntekijäyhdistyksen kanssa. Tällaista tilannetta koskee asia C-127/92 Enderby (kohta 22), jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien totesi, että työnantaja voisi kiertää samapalkkaisuuden periaatteen käymällä erillisiä neuvotteluja nais- ja miesvaltaisten ryhmien kanssa, jos riittäisi että palkkaeroa voitaisiin perustella erikseen käydyillä neuvotteluilla. Kahden sellaisen samanarvoisen työn, joista toista tekevät lähes yksinomaan naiset ja toista pääasiallisesti miehet, välisen palkkaeron objektiiviseksi perustelemiseksi ei ole riittävää vedota siihen, että kyseisistä toimista maksettavat palkat on määritelty kaksissa työehtosopimusneuvottelumenettelyissä, jotka, vaikka niihin osallistuvat samat osapuolet, ovat

kummankin kahden ryhmän osalta erilliset, ja jotka erikseen tarkasteltuina eivät ole vaikutukseltaan syrjiviä (kohta 23).

Direktiivi ei rajaa työtehtävien vertailua tehtäväksi vain yhden työehtosopimuksen sisällä. Jos työtehtävien samanarvoisuuden vertailu rajattaisiin näin, direktiivin 19 artikla (saman ja samanarvoisen työn todistaminen) ei olisi mielekäs. Artiklan mukaan töiden samanarvoisuuden arviointia 'ei voida rajoittaa tilanteisiin, joissa nais- ja miestyöntekijät työskentelevät saman työnantajan palveluksessa'. Säännöksen lähtökohta on se vakiintunut periaate, että saman työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden tehtävien samanarvoisuutta on voitava verrata keskenään, mutta lisäksi vertailu on mahdollista, kun palkkaehdoilla on yksi ainoa alkuperä. Hallituksen esityksessä esitetään, että useammalla kuin yhdellä toimialalla toimivan monialayrityksen soveltamien työehtosopimusten välillä olisi vaikeampi arvioida töiden samanarvoisuutta. Se ei mielestäni kuitenkaan voi olla mahdotonta.

Pykälän perusteluissa sekoitetaan keskenään tehtävien samanarvoisuuden vertailu mahdollisuuteen oikeuttaa erilainen palkka. Perusteluissa todetaan, että vaikka vertailu yli työehtosopimusten olisi mahdollista, työnantajalla voi olla asiallinen ja hyväksyttävä syy palkkaerolle. Vaikka palkkaeron oikeuttaminen tapahtuu vasta sitten, kun tehtävien vertailukelpoisuus on todettu, on perusteluiden mukaan otettava huomioon, että valtakunnallisten työehtosopimusten mukainen työn hinta on syntynyt markkinaehtoisesti ja osoittaa siten 'lähtökohtaisesti työn oikeata hintaa'. Valtakunnallisetkin työehtosopimukset voivat kuitenkin sisältää syrjiviä sopimusehtoja. Ei voida lähtökohtaisesti olettaa, että valtakunnallisten työehtosopimusten mukaiset palkat olisivat itsestään oikeutettu justum pretium, syrjintäkieltojen tuolla puolen.

Vuonna 2022 tehdyn selvityksen mukaan Suomen työmarkkinoiden yleissitovista työehtosopimuksista yleisimpiä olivat vaativuusluokkien kuvauksiin perustuvat järjestelmät, toiseksi yleisimpiä nimikepohjaiset järjestelmät ja kolmanneksi yleisimpiä analyttiset järjestelmät. Huomattava osa työehtosopimuksista käsitti useita palkkausjärjestelmiä. Vain osassa palkkausjärjestelmistä tehtävien vaativuustekijät oli nimetty erikseen. Julkisen sektorin virkaehtosopimusten palkkausjärjestelmät perustuivat erilaisiin työn vaativuuden arviointijärjestelmiin. Työnarviointiin on käytettävissä monia eri välineitä. Direktiivin mukaan EU:n tasa-arvoinstituutti EIGE tarjoaa tällaisia välineitä. EIGE on kehittänyt työnarvioinnin välineistöä koskevia ehdotuksia, joiden mukaan eri kokoiset organisaatiot voisivat toteuttaa työnarvioinnin direktiivin tarkoittamalla tavalla, mutta näitä ei ole julkaistu. Nykyisten kollektiivisopimusten mukaiset palkkausjärjestelmät eivät näytä läheskään aina mahdollistavan työtehtävien vertailua palkka-avoimuusdirektiivin edellyttämällä tavalla.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 §:ää

Ehdotuksen mukaan työnantajan velvollisuutta edistää tasa-arvoa koskevaan tasa-arvolain 6 pykälän toiseen momenttiin lisättäisiin uusi kohta 7, joka panisi täytäntöön direktiivin artiklan 6 edellyttämä tieto kriteereistä, joita käytetään työntekijöiden palkan, palkkatasojen ja palkkakehityksen määrittämisessä. Kriteerien tulee olla objektiivisia ja sukupuolineutraaleja. Ehdotetun muutoksen mukaan työnantajan tulisi varmistaa, että työpaikkailmoitukset ja niissä käytettävät tehtävänimikkeet ovat sukupuolineutraaleja. Mielestäni säännös ei ole luonteeltaan tasa-arvon edistämistoimi, vaan työnantajaa velvoittava määräys. Lisäksi vähintään 50 työntekijää työllistävän työnantajan on annettava työntekijöille helposti saatavassa muodossa tieto työntekijöidensä palkkakehityksen määrittämisessä käyttämistään kriteereistä, joiden tulee olla objektiivisia ja

sukupuolineutraaleja. Tämäkään säännös ei mielestäni ole tasa-arvon edistämistoimi. Ehdotus hyödyntää direktiivin sallimaa mahdollisuutta rajata nämä työnantajan velvollisuudet yli 50 työntekijää työllistäviin työnantajiin.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 d §:ää

Direktiivin 9 artikla vaatii vähintään 100 työntekijän työnantajia raportoimaan valvontaelimelle nais- ja miespuolisten työntekijöiden palkkaeroista vuoden tai kolmen vuoden välein, riippuen työntekijöiden määrästä. Ehdotuksen mukaan tasa-arvolakiin lisättäisiin uusi pykälä vähintään 100 henkilöä työllistävän työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa palkkaerot tasa-arvovaltuutetulle tulorekisterin ja tilastokeskuksen välityksellä. Pienemmät työnantajat voisivat soveltaa pykälää vapaaehtoisesti. Perusteluissa tarkennetaan, miten työnantajan palveluksessa olevien henkilöiden määrä tulee laskea. Ehdotus luettelee direktiivin mukaiset palkkaeroa koskevat tiedot. Pakollisen raportointivelvollisuuden rajaaminen suhteellisen suuriin työnantajiin vähentää säännöksen vaikuttavuutta, mutta ratkaisu on direktiivin sallima. Tasa-arvolain mukainen palkkakartoitusvelvollisuus jäisi voimaan. Ehdotettu ratkaisu vaikeuttaa tasa-arvolain vaatimusten soveltamista, koska käytössä olisi kaksi samantyyppistä menettelyä (palkkaraportointi ja palkkakartoitus). Raportointivelvollisuuden täytäntöönpanon kannalta on ongelmallista, ettei tasa-arvolakiin lisättäisi palkan määritelmää.

Työnantajan tulee antaa kaikille työntekijöille ja henkilöstön edustajille säännöksessä tarkoitetut tiedot. Työntekijöille, henkilöstön edustajille ja tasa-arvovaltuutetulle tulee antaa lisäselvitystä näistä tiedoista ja palkkaerojen syistä. Jos työnantaja ei pysty perustelemaan palkkaeroja objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä, työnantajan olisi korjattava tilanne kohtuullisessa ajassa ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa. Säännösehdotuksen mukaan toisen yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen johtava tieto annetaan henkilöstön edustajalle tai tasa-arvovaltuutetulle. Perustelujen mukaan pykälässä ehdotettu henkilötietojen käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan tasa-arvovaltuutetun lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden eli sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän estämiseen ja palkkatasa-arvon edistämiseen, millä viitataan EU:n tietosuoja-asetuksen (2016/679/EU) 6 (1) artiklan henkilötietojen käsittelyä koskeviin vaatimuksiin.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 e §:ää

Palkka-avoimuusdirektiivin 10 artiklan täytäntöönpanemiseksi tasa-arvolakiin lisättäisiin uusi 6 e §, jossa säädettäisiin säännöllisesti vähintään 100 työntekijää työllistävän työnantajan velvollisuudesta laatia yhteinen palkka-arviointi yhdessä henkilöstön edustajien kanssa. Direktiivin vaatimukset ovat yksityiskohtaisia, ja ehdotus siirtäisi ne tasa-arvolakiin. Perustelujen mukaan palkka-arviointi sisältää 'samoja elementtejä' kuin palkkakartoitus. Erona olisi velvoitteen kohdistuminen vain suurempiin työnantajiin ja se, että yhteinen palkka-arviointi tulisi toimittaa tasa-arvovaltuutetulle. Lisäksi, toisin kuin palkkakartoituksen yhteydessä, tarkasteltaisiin myös palkankorotusten ulottuvuutta perhevapaalla oleviin työntekijöihin. Tämä on EU-oikeuden mukainen ratkaisu. Koska palkan määritelmää ei ehdoteta lakiin ja samanarvoisten töiden vertailun kriteerit eivät noudata direktiivin vaatimuksia, jää palkkakartoituksessa noudatettava menettely kuitenkin epämääräiseksi.

Palkka-arviointi olisi tehtävä, jos palkkatietojen ilmoittamisen yhteydessä ilmenee naisten ja miesten palkkojen ero, jota työnantaja ei ole perustellut objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä.

Tässä yhteydessä on olennaista, voisiko työnantaja perustella nais- ja miesvaltaisten ryhmien palkkaeroja työehtosopimusten palkkausta koskevilla määräyksillä. Yhteinen palkka-arviointi olisi tehtävä, jos työnantaja ja henkilöstön edustajat eivät ole samaa mieltä siitä, onko työntekijäryhmässä ilmenevä palkkaero perusteltu vai ei. Käytännössä erimielisyys saattaisi usein keskittyä siihen, miten osapuolet arvioivat kollektiivisopimusten merkitystä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 f §:ää

Palkkauksen läpinäkyvyyttä ennen työhönottoa koskeva uusi pykälä panisi täytäntöön palkka-avoimuusdirektiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä osaltaan 8 artiklan mukaisen tietojen saavutettavuutta koskevan velvoitteen. Esityksen mukaan työnantajan tulisi ilmoittaa työnhakijalle tehtävästä maksettava alkupalkka tai sen vaihteluväli sekä tarvittaessa työnantajan soveltaman työehtosopimuksen asiaankuuluvat määräykset. Perustelujen mukaan pelkän sovellettavan työehtosopimuksen ilmoittaminen ei olisi riittävää. Työnantaja ei saisi tiedustella hakijan työsuhteiden palkkahistoriaa. Ehdotuksessa ei täsmennetä, missä rekrytointiprosessin vaiheessa tiedot olisi annettava, mutta ne olisi annettava 'riittävän ajoissa' (työpaikkailmoituksessa, ennen työhaastattelua tai muulla tavoin). Ehdotettu säännös noudattaa direktiivin vaatimuksia ja sanamuotoa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 6 g §:ää

Ehdotettu säännös työntekijän palkkoja koskevasta tiedonsaantioikeudesta panisi toimeen palkka-avoimuusdirektiivin 7 artiklan vaatimuksia. Direktiivin mukaan työntekijällä on oikeus saada kirjallisesti tietoja omasta palkkatasostaan ja keskipalkkatasoista sukupuolen mukaan eriteltyinä samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien osalta. Tiedon voi saada joko työntekijöiden edustajan tai tasa-arvoelimen välityksellä. Jos tietojen antaminen johtaisi toisen yksilöitävissä olevan työntekijän palkan paljastumiseen, työnantajan olisi annettava momentissa tarkoitetut työntekijäryhmiä koskevat tiedot vain henkilöstön edustajalle tai tasa-arvovaltuutetulle. Tietoja ei tässä tilanteessa tulisi luovuttaa suoraan työntekijälle. Perusteluissa ei tässä yhteydessä avata sitä, miten samaa tai samanarvoista työtä tekevä työntekijäryhmä valittaisiin. Samanarvoista työtä ei määritellä lakiehdotuksessa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla, mikä vaikuttaa myös ryhmän muodostamiseen ongelmallisella tavalla. Perustelujen mukaan ryhmä voisi olla pieni. Pykälän ehdotetun 6 momentin mukaan työnantaja voisi vaatia, ettei tietoa käytetä muuhun kuin mahdollisen palkkasyrjinnän selvittämiseen. Tällä pyritään estämään mahdollisuus toisen työntekijän tunnistamiseen. Pykälässä pyritään huolehtimaan tarkasti EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimuksista. Tiedonsaantioikeudesta olisi tiedotettava työntekijälle vuosittain.

Myös työntekijän oikeus saada palkkatietoa riippuu olennaisesti siitä, miten samaa ja etenkin samanarvoista työtä tekevät työntekijäryhmät tunnistetaan.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 8 §:ää

Työelämän syrjintää koskevaa tasa-arvolain pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että työhönottotilannetta koskeva syrjintäkielto laajenisi koskemaan työhönottoprosessia kokonaisuudessaan. Tämä muutos vastaa EU-oikeuden vaatimuksia. 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin viittaus siihen, että palkka- tai muita palvelussuhteita koskevassa vertailussa verrokkina voi olla paitsi samassa tai samanarvoisessa työssä oleva myös aikaisemmin ollut työntekijä. Tämä

säännös panisi täytäntöön palkka-avoimuusdirektiivin 19 (2) artiklan. Sen sijaan lakiin ei ehdoteta lisättäväksi verrokin valintaa koskevan 19 (3) artiklan säännöstä, jonka mukaan, jos ei ole todellista vertailukohdetta, voidaan käyttää 'mitä tahansa muuta näyttöä palkkasyrjinnän toteamiseksi, mukaan lukien tilastot tai hypoteettinen verrokki'. Hypoteettisen verrokin sallimista edellyttää myös direktiivin johdannon 28 resitaali. Tätä koskeva säännös tulisi lisätä tasa-arvolakiin.

Pykälän 1 momentin 5 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan palkkasyrjintää koskevien 3 ja 4 kohtien yhteydessä työnantajaan rinnastettaisiin myös emo- tai tytäryhtiö siltä osin, kun tämä päättää palkka- tai palvelussuhteen ehdoista toisessa konserniyhtiössä. Palkka-avoimuusdirektiivin 'yhtä ainoata alkuperää' koskeva 19 artikla ei rajaa 'yhtä ainoata alkuperää' näin tiukasti. Artiklan mukaan 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. Ehdotettu säännös ei täytä direktiivin vaatimuksia. EU-oikeudessa konserniyhtiötä käytetään vain yhtenä esimerkkinä tilanteista, joissa palkalla on yksi ainoa alkuperä. Ehdotettu muotoilu sivuuttaa mm. kokonaan sellaiset tilanteet, joissa julkisoikeudellisen organisaation puitteissa palkalla on mahdollisesti yksi ainoa alkuperä.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 9 a §:ää

Nykyiseen tasa-arvolain 9 a §:ään on sijoitettu todistustaakan kääntymistä koskevat säännökset siviilioikeudellisessa syrjintää koskevassa prosessissa. Palkka-avoimuusdirektiivin 18 artikla koskee todistustaakan siirtymistä palkkasyrjintätilanteissa. Ehdotetun 9 a§:n 2 momentin mukaan todistustaakka kääntyisi kantajalta vastaajalle, jos työnantaja ei ole noudattanut tasa-arvolain mukaisia, palkka-avoimuusdirektiiviin perustuvia velvoitteitaan, mikä vastaa direktiivin 18 (2) artiklan sisältöä. Direktiivin johdannossa viitataan asiaan C-109/88 Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kun palkkajärjestelmästä puuttuu täysin läpinäkyvyys, todistustaakan olisi siirryttävä vastaajalle riippumatta siitä, näyttääkö työntekijä toteen ilmeiseltä vaikuttavaa palkkasyrjintää. Direktiivin johdannon mukaan tästä periaatteesta johtuu todistustaakan kääntyminen tilanteissa, joissa työnantaja ei ole pannut täytäntöön palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia määräyksiä. Periaate yleisemmässä muodossaan olisi pitänyt sisällyttää todistustaakan kääntymistä koskevaan pykälään.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 12 §:ää

Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön palkka-avoimuusdirektiivin 21 artiklaan sisältyvät säännökset vanhentumisajoista samapalkkaisuutta koskevien kanteiden yhteydessä. Artiklan mukaan vanhentumisajan tulee alkaa kulua vasta kun kantaja on tietoinen tai hänen voidaan kohtuudella olettaa olevan tietoinen loukkauksesta. Vanhentumisajan vähimmäispituus on kolme vuotta. Oikeudenkäyntimenettely katkaisee vanhentumisajan. Ehdotuksen mukaan tasa-arvolain hyvityksen vaatimista koskevaan pykälään lisättäisiin kolmen vuoden vanhentumisaika palkkasyrjintää koskevissa kanteissa ja vanhentumisajan alkamista koskeva säännös. Muiden hyvityskanteiden osalta vanhentumisaika jäisi ennalleen (kaksi vuotta syrjinnän tapahtumisesta). Valittu ratkaisu perustunee minimitäytäntöönpanon tavoitteeseen, mutta lainsäädännön selkeys kärsisi.

Tasa-arvolain hyvitystä koskevaan 11 §:ään ei ehdoteta muutoksia. Mielestäni ehdotettu uudistus ei täyttäisi direktiivin 23 artiklan kaikkia vaatimuksia. Artiklan mukaan samapalkkaisuusperiaatetta loukkauksista määrättävien seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tasa-arvolain mukaiset seuraamukset eivät täytä tätä vaatimusta, sillä seuraamuksia voidaan alentaa EU-oikeudesta poikkeavilla perusteilla, mm. rikkojan taloudellisen aseman vuoksi. Direktiivin johdannossa (resitaali 59) korostetaan täysimääräistä korvausta kärsitystä loukkauksesta. Tasa-arvolain mukainen hyvitys on tarkoitettu korvaamaan syrjityn kärsimä loukkaus, mutta resitaalin mukainen tehdyn työn aliarvostuksesta johtuvan henkisen kärsimyksen huomioon ottaminen tulisi erikseen mainita ainakin perusteluissa.

Viranomaisten toimintaa ohjattaisiin normaalin laillisuusvalvonnan keinoin, mikä täyttäneen direktiivin vaatimukset.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 20 §:ää

Palkka-avoimuusdirektiivin 17 artiklan mukaan joko viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksellä tulee voida määrätä samapalkkaisuuden periaatteita loukkaava tai velvoitteita rikkova loukkaus lopetettavaksi. Tarvittaessa tulee voida asettaa uhkasakko. Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi antaa määräyksen, joka velvoittaa työnantajan täyttämään tasa-arvolakiin lisätyt velvollisuutensa ja asettaa uhkasakon. Tämä tapahtuisi tasa-arvovaltuutetun esityksestä sen jälkeen, kun työnantaja ei ole valtuutetun kehotuksesta huolimatta korjannut menettelyään. Työmarkkinoiden keskusjärjestöllä on tasa-arvolain mukaan oikeus viedä asia lautakuntaan muissa tasa-arvolain mukaisissa tilanteissa, joissa lautakunta voi antaa kiellon ja asettaa uhkasakon. Suoja samapalkkaisuuteen liittyvissä kysymyksissä olisi näin heikompi kuin muiden syrjivien menettelyjen osalta. On vaikeata perustella, miksi työmarkkinajärjestöillä ei olisi juuri tässä samapalkkaisuuteen liittyvässä asiassa toimivaltaa.

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 §:ää

-

Kommenttinne koskien tasa-arvolain 21 b §:ää

Pykälän tarkoitus on panna täytäntöön palkka-avoimuusdirektiivin seuraamuksia koskevan 23 artiklan vaatimuksia. Artikla 23 (2) edellyttää, että seuraamuksilla on todellinen ehkäisevä vaikutus. Seuraamuksiin on myös sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat sakot. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan tasa-arvovaltuutettu voisi määrätä laiminlyöntimaksun, jos työnantaja jättäisi toimittamatta asianmukaisen palkka-arvioinnin tasa-arvovaltuutetulle. Palkkakartoituksen sisältävän tasa-arvosuunnitelman laatimisen laiminlyönnistä on voimassa olevassa laissa määrätty uhkasakko. Pykälän 2 momentti määräisi laiminlyöntimaksun määrän ala- ja ylärajan. Maksun määrään vaikuttavia seikkoja olisivat teon laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus, muut olosuhteet sekä työnantajan liikevaihto. Maksua voitaisiin kohtuullistaa tai se voitaisiin jättää pois. Direktiivin 23 artikla edellyttää, että kaikkien samapalkkaisuuden liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien rikkomiseen liitetään tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia, ml. sakot. Kuten edellä totean, myös hyvitystä koskevaa tasa-arvolain 11 §:ää tulisi vahvistaa.

Ehdotuksen mukaan maksua ei voisi määrätä viranomaiselle. Viranomaisten toimintaa ohjattaisiin normaalin laillisuusvalvonnan keinoin, mikä täyttäneen direktiivin vaatimukset.

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)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia julkiseen talouteen (4.2.1.2)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia viranomaisiin (4.2.2)

-

Kommenttinne koskien sukupuolivaikutuksia (4.2.3)

-

Kommenttinne koskien vaikutuksia palkansaajiin (4.2.4)

-

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

-

Kommenttinne koskien muita toteuttamisvaihtoehtoja (5)

-

Kommenttinne koskien suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen (11)

Olen edellä tarkastellut lakiehdotusta oikeudellisesti siitä näkökulmasta, täyttääkö se EU:n tasa-arvo-oikeuden minimivaatimukset. Suhteessa Suomen perustuslakiin voi kuitenkin kyseenalaistaa direktiivin täytäntöönpanon lähtökohdan. Suomen perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan

'(s)ukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään'. Jäsenvaltiot voivat toki panna täytäntöön sukupuolten tasa-arvoa koskevaa EU-oikeutta niin, että kansalliseen oikeuteen omaksutaan direktiivin asettamat minimivaatimukset. Palkkatasa-arvoa ja -syrjintää koskevan EU-oikeuden omaksuminen Suomen oikeuteen minimivaatimuksina, on kuitenkin syytä epäillä, että perustuslain 6 §:n mukainen tasa-arvon edistämisvelvoite ei toteudu.

Muut huomiot

-

Kevät Nousiainen
Professori emerita, Turun yliopisto;