

**ASIA**

Kunnallinen virka- ja työehtosopimus ja yhdenvertaisuus

KANTELOT

Kantelija A on oikeuskanslerille 22.12.2007 lähettämässään sähköpostiviestissä kertonut, että terveys- ja sosiaalialan koulutetun henkilöstön ammattijärjestö Tehy ry (jäljempänä ”Tehy”) hyväksyi 19.11.2007 sopimuksen, jossa järjestön jäsenten palkkoja korotetaan sopimuskaudella 19.11.2007 – 31.12.2011. Sopimus asettaa eriarvoiseen asemaan kaikki ne henkilöt, jotka toimivat sairaanhoitajina, mutta eivät kuulu Tehyyn. Sopimuksella on laiminlyöty ”samasta työstä sama palkka” -periaate ja siten loukattu liittoon kuulumattomien perusoikeuksia. Se on ristiriidassa muun ohella syrjintäkiellon ja yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa.

Kun lehtitietojen mukaan tasa-arvovaltuutettu C oli virassa ollessaan osallistunut sopimuksen laatimiseen ja hyväksymiseen, hän oli saattanut syyllistyä lainvastaiseen menettelyyn.

Kantelija A on 12.3.2008 toimittanut kantelunsa liitteeksi esimerkin syrjiväksi katsomastaan työpaikkailmoituksesta.

Kantelija B on eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.11.2007 lähettämässään sähköpostiviestissä kertonut, että tasa-arvovaltuutettu toimiessaan Tehyn sovittelulautakunnassa siunasi Tehy-sopimuksen 19.11.2007. Sopimuksessa määrätään työnantajat noudattamaan tasa-arvolain vastaista palkkapolitiikkaa. Työntekijöitä eriarvoistetaan sen mukaan mihin liittoon he kuuluvat tai ovatko liittoon kuulumattomia. Apulaisoikeusasiamies siirsi viestin 4.2.2008 oikeuskanslerin käsiteltäväksi.

SELVITYKSET**Kunnallinen työmarkkinalaitos**

Kunnallinen työmarkkinalaitos (jäljempänä ”työmarkkinalaitos”) on 10.9.2008 päivättyssä selvityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon koulutetun hoitohenkilöstön palvelussuhteen ehdot ovat perinteisesti määräytyneet kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) mukaan. Se solmitaan työmarkkinalaitoksen ja kunta-alan neljän pääsopijajärjestön välillä. Neuvottelutulos kunta-alan uusiksi työ- ja virkaehtosopimuksiksi, muun ohella KVTES:ksi, saavutettiin kolmen pääsopijajärjestön kesken 19.9.2007 Toimihenkilöiden neuvottelujärjestön TNJ:n jättäytyessä neuvottelutuloksen ulkopuolelle. Määräaikaan 1.10.2007 mennessä TNJ:n toinen jäsenyhdistys Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer hyväksyi neuvottelutuloksen. Uusien 1.10.2007 voimaan tulleiden työ- ja virkaehtosopimusten piirissä oli noin 90 % kunta-alalla työskentelevistä. Vain TNJ:n toinen jäsenjärjestö Tehy jättäytyi sopimusten ulkopuolelle.

Laitoksen mukaan Tehy julisti 1.10.2007 kunta-alan työsuhteisia jäseniään koskevan ylityö- ja vuoronvaihtokiellon ja 15.10.2007 12800 jäsentään koskevan joukkoirtisanoutumisen, jonka mukaan palvelussuhteiden oli määrä päättyä 20.11.2007. Samalla Tehy julisti koulutetun hoitohenkilöstön tehtäviä koskevan hakukiellon ja saarron. Tilanteen johdosta eduskunta sääti 13.11.2007 niin sanotun potilasturvallisuuslain. Työtaisteluilmoituksen jälkeen käynnistyivät neuvottelut ensin valtakunnansovittelijan johdolla, sitten 26.10.2007 lukien työministeriön asettamassa sovittelulautakunnassa. Osapuolet (Tehy ja työmarkkinalaitos) hyväksyivät 19.11.2007 sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen Tehyyn kuuluvien palvelussuhteen ehtoista ja Tehyn aseman järjestämisestä (niin sanottu Tehy-pöytäkirja).

Allekirjoituspöytäkirjan 12 §:n mukaan 1.10.2007 hyväksytty KVTES koskee vain sopimuksen hyväksyneiden järjestöjen jäseniä. Tämä rajausta perustuu kunnallisen pääsopimuksen 17 §:ään ja rajausta on mahdollinen työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin perusteella. KVTES:a ei siis sovelleta sopimuksen ulkopuolelle jääneen Tehyn jäseniin. Sovintoehdotukseen sisältyvä Tehy-pöytäkirja koskee sen 1 §:n mukaan KVTES:n soveltamisalalla työskenteleviä Tehyn jäseniä. Hyväksytyllä sovintoehdotuksella on työehtosopimuksen oikeusvaikutus ja se sitoo työriidan osapuolia. Sovintoesityksen hyväksymisen seurauksena on muun ohella kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollossa tullut soveltaa rinnakkain kahta eri sopimusta: normaalin neuvottelumenettelyn kautta tehtyä KVTES:a ja sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen myötä syntyntä Tehy-pöytäkirjaa. Työmarkkinalaitos toteaa selvityksessään, että palkkaerojen syntymistä ei voitu kokonaan välttää. Työmarkkinalaitos on antanut joulukuussa 2007 ohjeita siitä, miten vähimmäistetään samaa työtä tekevien palkkaerojen syntymistä. Laitoksen mukaan palkkaeroja aiheuttaa lähinnä KVTES:in piiriin kuuluville lokakuussa 2007 maksettu 3,4 %:n suuruinen, sopimuskauden ensimmäinen yleiskorotus ja Tehy-pöytäkirjan piiriin kuuluville helmikuussa 2008 maksettu 4 %:n ensimmäinen yleiskorotus.

Tasa-arvolakiin sisältyvän EU:n samapalkkaisuusperiaatteen mukaan saman työnantajan tulee maksaa samasta ja samanarvoisesta työstä samaa palkkaa sukupuolesta riippumatta. Periaatteen mukaan työnantaja voi maksaa samastakin työstä eri palkkaa, jos työnantajalla on tähän objektiivinen peruste. Perusteiden olemassaolo arvioidaan tapausittain. Myös työsopimus- ja viranhaltijalakiin tasapuolista kohtelua koskevia säännöksiä sovellettaessa objektiivinen peruste poistaa mahdollisesti oletetun syrjinnän. Samapalkkaisuusperiaatetta ei ole käytännössä sovellettu yli työehtosopimusrajojen. EU:n oikeuskäytännöstä vain yksi tällainen tapaus, Enderby, C-127/92. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2004:103 katsonut objektiiviseksi perusteen maksaa samasta työstä eri palkkaa saman työehtosopimuksen piirissä oleville, kun palkkaeron syynä oli työsopimuslain liikkeen luovutusta koskevien ehdottomien säännösten soveltaminen.

Kahden eri sopimuksen soveltaminen samalla alalla samaa työtä tekeviin ei ole työmarkkinalaitoksen mukaan kuntasektorin kannalta tyydyttävä ratkaisu, mutta se on työehtosopimuslain säädännön mukaan mahdollista ja laillista. Samapalkkaisuus- tai syrjimättömyyssäännöksiin

perustuvia palkkavertailuja ei ole oikeuskäytännön mukaan tehty lähtökohtaisesti eri työehtosopimusten välillä. Tehy-pöytäkirja syntyi työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen hyväksymisellä ”ota tai jätä -tilanteessa”. Vaikka sopimusalarajat ylittävää tarkastelua tehtäisiinkin, kuntatyönantajilla on katsottava olevan objektiiviset perusteet maksaa samasta työstä eri palkkaa, kun toinen sopimus on syntynyt edellä mainituissa olosuhteissa pakkolaisen, lakisääteisen sovittelujärjestelmän myötä. Työmarkkinalaitos pyrkii löytämään seuraavaa sopimuskautta koskevissa neuvotteluissa ratkaisut sopimusten yhdistämiseksi jälleen yhdeksi sopimukseksi ja palkkojen harmonisoimiseksi kohtuullisessa ajassa.

Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutettu on 11.11.2008 päivätyssä selvityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa.

Työministeriön 26.10.2007 asettama sovittelulautakunta toimi työriitojen sovittelusta annetun lain (668/70) mukaisesti sovitteluelimenä työriidan osapuolten välillä. Varsinaisen sopimuksen hyväksyjinä ja osapuolina ovat pelkästään osapuolet eli Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Tehy. Sovittelulautakunnan jäsenet eivät ole sopimuksen osapuolia.

Työmarkkinalaitoksen ja Tehyn välisen sopimuksen mukaan tätä sopimusta sovelletaan Tehyn jäseniin niillä täsmennyksillä, joita sopimuksen soveltamisalasta osapuolet ovat sopineet. Työmarkkinaosapuolilla on lain suoma mahdollisuus sopia jäsenkuntaansa sitovasti alan sopimusehdoista. Työntekijöillä puolestaan on mahdollisuus liittyä ammattijärjestön jäseneksi tai olla kuulumatta tällaiseen järjestöön. Järjestäytymisen johdosta jäsenet pääsevät sopimuspuolten neuvottelemien järjestelmien piiriin. Järjestäytymättömien henkilöiden tulee itse huolehtia omien työehtojensa sopimisesta siltä osin kuin niistä ei ole muutoin sitovasti olemassa säännöksiä.

Kunnallisista viranhaltijoista annetun lain (304/2003) mukaisesti yksittäiset työnantajat soveltavat voimassa olevia ja heitä sitovia työ- ja virkaehtosopimuksia. Näiden lisäksi työnantajan tulee kohdella palveluksessaan olevia työntekijöitä tasapuolisesti ja syyllistymättä syrjintään kuten viranhaltijalain 12 §:ssä säädetään. Työnantaja vastaa tasa-arvolain nojalla siitä, että työpaikalla ei synny tilanteita, joissa samaa tai samanarvoista työtä tekeville eri sukupuolta oleville henkilöille maksetaan erisuuruista palkkaa. Pelkästään se, että ero johtuu työ- tai virkaehtosopimuksesta ei ole hyväksyttävä syy palkkaerolle. Tämä periaate on linjattu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuisissa.

Kummallakin kantelijalla on mahdollisuus tasa-arvolain perusteella vaatia omassa tehtävässään samaa palkkaa kuin Tehyn jäsenille maksetaan, jos heidän verrokkihenkilönsä työtehtävät ovat samoja tai samanarvoisia.

VASTINEET

Kantelija A on 5.3.2009 lähettämässään vastineessa pitänyt työmarkkinalaitoksen ja tasa-arvovaltuutetun viittauksia sukupuoleen ja tasa-arvolakiin käsittämättöminä, koska A ei missään vaiheessa ollut viitannut sukupuoleen perustuvaan syrjintään, vaan nimenomaan syrjintään mielipiteen, poliittisen toiminnan ja ammattiyhdistystoiminnan vuoksi. Vastineessa on viitattu perustuslain 6 §:ään, työsopimuslain 2 luvun 2 §:ään ja yhdenvertaisuuslain 6 §:ään. Kantelija A on pitänyt työmarkkinalaitoksen esittämiä perusteita Tehy-sopimukselle asiattomina.

Tasa-arvovaltuutetun selvityksestä A on erityisesti paheksunut toteamusta, että ”järjestäytymättömien henkilöiden tulee itse huolehtia omien työehtojensa sopimisesta siltä osin kuin niistä ei ole muutoin sitovasti olemassa säännöksiä”. Laillista ei voi olla, että ammattiyhdistyksiin kuulumattomia toisaalta eivät koske ammattiyhdistysten omille jäsenilleen tekemät sopimukset, mutta toisaalta he eivät voi samaan aikaan itse neuvotella itselleen omia sopimuksia, koska työmarkkinalaitos ei neuvottele liittoon kuulumattomien kanssa.

Kantelija B on 8.4.2009 päivätyssä vastineessaan kertonut, että Tehyn ja työmarkkinalaitoksen kiistassa Tehy haki jäsenilleen muita suurempia palkkaetuja ja sitä kautta myös uusia jäseniä. Kiistan syynä ei siis ollut sukupuolten välinen palkkausongelma, eikä ongelma kuulunut tasa-arvovaltuutetulle lainkaan. Vaikka palkkatasa-arvosta on vastuussa työnantaja, tasa-arvovaltuutettu oli sovintotyöllään myötävaikuttamassa Tehy-sopimukseen, jonka tarkoitus oli luoda epätasa-arvoa työpaikoille eri liitoissa olevien työntekijöiden kesken.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivalta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Hänen tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tasa-arvovaltuutettu on lainkohdassa tarkoitettuna oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteena, myös toimiessaan työministeriön asettaman sovittelulautakunnan jäsenenä.

Kunnallinen työmarkkinalaitos toimii siitä annetun lain (254/1993) 1 §:n 1 momentin mukaan kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Se kuuluu osana Suomen Kuntaliitto ry – Finlands Kommunförbund rf:ään. Pykälän 2 momentin mukaan kunnallinen työmarkkinalaitos neuvottelee ja sopii kuntien ja kuntayhtymien puolesta kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/70) ja kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa (670/70) säädetyssä järjestyksessä sekä suorittaa muut lain mukaan kunnalliselle työmarkkinalaitokselle kuuluvat tehtävät. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan työmarkkinalaitoksen luottamushenkilöt ja toimihenkilöt ovat edellä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkavastuun alaisia.

Kunnallinen työmarkkinalaitos on siten perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettu julkisyhteisö ja sen työntekijät oikeuskanslerin valvonnan kohteina.

Tehy on yksityisoikeudellinen yhteisö, jota oikeuskansleri ei ole toimivaltainen valvomaan.

Kantelujen kohteena oleva 19.11.2007 tehty Tehy-sopimus on luonteeltaan sekä kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa tarkoitettu virkaehtosopimus että kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa tarkoitettu työehtosopimus. Sopimus – siltä osin kuin siinä olevan määräyksen mukaan sitä sovelletaan vain Tehyn jäseniin – tulee arvioitavaksi osana työmarkkinalaitoksen ja tasa-arvovaltuutetun menettelyn arviointia.

Erityisesti on selvyuden vuoksi todettava, että tämä ratkaisu ei koske työnantajille ja työntekijöille kuuluvaa neuvotteluoikeutta tai oikeutta työtaistelutoimiin.

Kunnallista virka- ja työehtosopimusta koskevista säännöksistä

Kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 1 §:n mukaan kunnallisten viranhaltijain palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan, kuin sanotussa laissa säädetään. Neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat 3 §:n mukaan Kunnallinen työmarkkinalaitos ja lainkohdassa tarkemmin määritelty viranhaltijayhdistys.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan virkaehtosopimukseen ovat sidotut 1) työmarkkinalaitos, 2) kunnat ja kuntainliitot, 3) kunnalliset keskusjärjestöt, 4) ne viranhaltijayhdistykset, jotka ovat tehneet virkaehtosopimuksen tai jälkepäin aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet, 5) ne rekisteröidyt yhdistykset, jotka yhdessä tai useammassa asteessa ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet 4 kohdassa mainittujen viranhaltijayhdistysten alayhdistyksiä, 6) ne viranhaltijat, jotka ovat tai sopimuksen voimassa ollessa ovat olleet sopimukseen sidotun yhdistyksen jäseniä.

Lain 5 §:n 5 momentin mukaan kunta tai kuntainliitto ei saa muutoin kuin lainkohdassa mainituin poikkeuksin määrätä tai sopia virkaehtosopimuksen soveltamisalalla sopimuksen ulkopuolella olevan, virkaehtosopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavan viranhaltijan palvelussuhteen ehtoja sellaisiksi, että ne ovat ristiriidassa virkaehtosopimuksen kanssa.

Edellä 1 ja 5 momentissa säädettyä on noudatettava ainoastaan sikäli kuin työmarkkinalaitos, kunta, kuntainliitto, viranhaltijayhdistys tai viranhaltija ei ole sidottu aikaisempaan toisin ehdoin tehtyyn virkaehtosopimukseen taikka mikäli virkaehtosopimuksessa itsessään ei ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu (5 §:n 6 mom.).

Kunnallisista työehtosopimuksista annetun lain (670/1970) 1 §:n mukaan työehtosopimuksen kunnan ja kuntainliiton puolesta tekee kunnallinen sopimusvaltuuskunta, johon sovelletaan, mitä työehtosopimuslaissa on säädetty työnantajasta tai rekisteröidystä työnantajan yhdistyksestä.

Työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:n 1 momentissa määritellään työehtosopimus sopimukseksi, jonka yksi tai useampi työnantaja tai rekisteröity työnantajain yhdistys tekee yhden tai useamman rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työehtosopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava.

Lain 4 §:n 1 momentissa todetaan työehtosopimukseen sidotut periaatteellisesti samoin kuin kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 1 momentissa.

Lain 4 §:n 2 momentin mukaan työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, älköön sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolellakaan olevan työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työehtosopimusta ehdoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa.

Samana pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa säädettyä on kuitenkin noudatettava ainoastaan sikäli kuin yhdistys, työnantaja tai työntekijä ei ole sidottu aikaisempaan, toisin

ehdoin tehtyyn työehtosopimukseen sekä mikäli ei työehtosopimuksessa itsessään ole sen sitovuuspiiriä rajoitettu.

Työmarkkinalaitosta sopimustoiminnassaan sitovista perusoikeus- ja yhdenvertaisuussäännöksistä

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 44) mukaan sellainen syy olisi esimerkiksi yhdistystoimintaan osallistuminen. Perustuslain 13 §:n 2 momentista ilmenee, että jokaisella on ammatillinen yhdistymisvapaus ja että tämä vapaus sisältää muun ohella oikeuden kuulua tai olla kuulumatta ammatilliseen yhdistykseen. Näin ollen perustuslain yhdenvertaisuussäännös kieltää asettamasta ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan ammatilliseen yhdistykseen kuulumisen tai sen ulkopuolelle jättäytymisen perusteella.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on muun ohella työoloista tai työehdoista. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 44/2003 vp, s. 41) mukaan kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaisi sekä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syrjintäperusteita että syrjintä- ja työsyryntädirektiivissä säädettyjä kiellettyjä syrjintäperusteita.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan syrjinnällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (1 kohta, *välitön syrjintä*) sekä ohjetta tai käskyä syrjiä (4 kohta).

Henkilön asettaminen muita henkilöitä epäsuotuisampaan asemaan 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun perusteisiin olisi oikeutettua vain 7 §:n 1 momentissa mainituin edellytyksin. Muun muassa syrjintänä ei tällöin pidetä sellaista 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen käsitellä tasa-arvolakia (609/1986), koska asiassa ei ole kysymys naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.

Kannanotoni

Tehy-sopimusta solmittaessa työmarkkinalaitosta sitovat perustuslain 6 §:n 2 momentin ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin syrjintäkiellot. Sopimusta solmittaessa sen sitovuuspiiri

rajoitettiin Tehyn jäseniin. Tällainen rajoittaminen ei sinänsä loukkaa edellä mainittuja syrjintäkieltoja. Kun kuitenkin sitovuuspiirin rajoittamisesta seurasi, että edellä selostetut kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 5 momentti ja työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentti eivät tulleet sovellettaviksi, Tehy-sopimukseen sidottu työnantaja saattoi sopimuksen soveltamisalalla sopia samaa sopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavien palvelus-/työsuhteen ehdot erilaisiksi sen mukaan, oliko työtä suorittava Tehyn jäsen tai ei. Selvityksessään työmarkkinalaitos ei mainitse perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoja.

Työmarkkinalaitos toteaa selvityksessään muun muassa, että sovintoesityksen hyväksymisen seurauksena on muun ohella kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollossa tullut soveltaa rinnakkain kahta eri sopimusta: normaalin neuvottelumenettelyn kautta tehtyä KVTES:a ja sovittelulautakunnan sovintoehdotuksen myötä syntyneitä Tehy-pöytäkirjaa. Laitos toteaa, että palkkaerojen syntymistä ei voitu kokonaan välttää. Laitos on antanut joulukuussa 2007 ohjeita siitä, miten vähimmäistetään samaa työtä tekevien palkkaerojen syntymistä. Laitoksen mukaan palkkaeroja aiheuttaa lähinnä KVTES:in piiriin kuuluville lokakuussa 2007 maksettu 3,4 %:n suuruinen, sopimuskauden ensimmäinen yleiskorotus ja Tehy-pöytäkirjan piiriin kuuluville helmikuussa 2008 maksettu 4 %:n ensimmäinen yleiskorotus.

Työmarkkinalaitoksen lausuma on riittävää yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaista selvitystä saman pykälän tarkoittaman syrjintäolettaman syntymiseksi.

Työmarkkinalaitos ei ole tuonut esiin seikkoja, jotka kumoaisivat syrjintäolettaman. Toisin sanoen laitos ei ole osoittanut, että syrjintäkieltoa ei ole rikottu. Laitos ei ole myöskään tuonut esiin seikkoja, jotka liittyisivät yhdenvertaisuuslain 7 §:n tarkoittamiin sallittuna pidettävän epäsuotuisan kohtelun oikeuttamisperusteisiin. Sopimusta on siten pidettävä yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisena.

Laitos on viitannut selvityksessään korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2004:103 perusteena epäsuotuisalle kohtelulle. Ratkaisu kuitenkin koskee yhdenvertaisuuslain voimassaoloa edeltävää aikaa, jolloin epäsuotuisalle kohtelulle saattoi olla hyväksyttävä syy.

Sitovuuspiirin rajoittaminen sinänsä on ollut mahdollista kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 6 momentin ja työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin nojalla. Sitovuuspiirin rajoittamisesta kuitenkin seuraa, että Tehyyn kuulumatonta viranhaltijaa ja työntekijää kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin epäsuotuisammin kuin Tehyn jäsentä ilman, että perusteena olisi työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. On huomattava, että yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan sopimus sellaisenaan rikkoo syrjintäkieltoa, vaikka sitä ei olisikaan vielä sovellettu yksittäisissä palkkausta koskevissa päätöksissä. Tähän viittaa lain termi ”kohdeltaisiin”.

Kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen pätevyyden, voimassaolon, sisällyksen, laajuuden ja tietyn sopimuskohdan oikean tulkinnan arviointi kuuluu työtuomioistuinlain (646/1974) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työtuomioistuimen toimivaltaan. Ne, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja, eivät voi omissa nimissään ajaa kannetta työtuomioistuimessa.

Vaikka sopimuksen sitovuuspiirin rajoitus rikkookin yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa, yksilöidysti eri asemaan asettaminen tapahtuu vasta sopimukseen sidottujen, sitä noudattavien työnantajien kuhunkin viranhaltijaan ja työntekijään soveltamalla toimenpiteillä. Niihin tyytymättömällä viranhaltijalla ja työntekijällä on mahdollisuus saattaa kysymys työnantajien menettelyn syrjivyydestä yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi yhdenvertaisuuslain 16 §:n sekä työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 2 §:ssä ja kunnallisen viranhaltijalain (304/2003) 12 §:ssä

säädettyjen syrjäntäkieltojen nojalla. He voivat vaatia palvelussuhteestaan johtuvaa taloudellista etua, viranhaltija hallintolainkäytön järjestyksessä ja työntekijä suorituskanteella yleisessä alioikeudessa (KHO 1999:80, KKO 2002:59).

Oikeuskansleri on laillisuusvalvontaviranomainen ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain esitöiden mukaan ”kanteluinstituutio on varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja täydentävä oikeusturvajärjestely” (HE 175/1999 vp, s. 15). Oikeusturvan antaminen yksittäistapauksissa kuuluu tuomioistuimille.

Virka- ja työehtosopimuksen sitovuuspiiristä syrjäytetyillä, kullakin yksilöllisesti, oleva edellä todettu mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa oikeuksiaan ei kuitenkaan vapauttanut työmarkkinalaitosta Tehy-sopimusta solmittaessa noudattamasta perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjäntäkieltoja.

Saatan vastaisen varalle työmarkkinalaitoksen tietoon tämän käsitykseni ja tuon vielä esille, että työmarkkinalaitosta viranomaistehtävässä sitoo viranomaisille yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetty erityinen velvoite edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan syrjinnällä tarkoitetaan myös ohjetta tai käskyä syrjiä. Hallituksen esityksen säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaiksi lainsäädännöksi (HE 174/1999 vp, s. 32) yksityiskohtaisten perustelujen kohdan ”1.2. Laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista ”mukaan ohje on ymmärrettävä yleiskielen tarkoitamalla tavalla johonkin menettelyyn tai toimintaan opastavaksi lausumaksi, neuvoksi tai kehoitukseksi. Olen käsitellyt asiaa laajemmin päätöksessäni OKV/347/1/2008. Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 44/2003 vp s. 43) mukaan ”ohje tai käsky voisi olla esimerkiksi syrjintään liittyvä tai syrjinnän aikaansaamiseksi annettu opastus, toimintaohje tai velvoite”.

Ollakseen yhdenvertaisuuslain tarkoittama ohje, toimenpiteen ei tarvitse olla siis luonteeltaan sitova taikka ohjeen antajan esimerkiksi sopimus- tai toimeksiantosuhteessa ohjeen saajaan. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan ”ohjeen tai käskyn antajalla on toimivalta ohjeen tai käskyn antamiseen tai sellainen asema ohjeen tai käskyn saajaan nähden, että siihen liittyy mahdollisuus ohjeen tai käskyn antamiseen”.

Toimiminen sovittelulautakunnan jäsenenä luo tällaisen aseman.

Sovittelulautakunta antoi yksimielisen sovintoesityksen, jonka osapuolet hyväksyivät sopimukseen. Sovintoesitys koski vain työriidan osapuolia. Sovintoesityksen merkitys on ollut keskeinen. Työmarkkinalaitoksen mukaan ”hyväksytyllä sovintoesityksellä on työehtosopimuksen oikeusvaikutus, ja se sitoo työriidan osapuolia.” Lisäksi sovintoesitys oli vallinneissa olosuhteissa poikkeuksellisen ratkaisevassa asemassa, jota laitos on edellä kuvannut muun muassa ”ota - tai jätä” -tilanteena.

Edellä on todettu sopimuksen rikkovan yhdenvertaisuuslaissa säädettyä syrjäntäkieltoa. Osallisuudessaan samansisältöisen sovintoehdotuksen antamiseen riidan osapuolille tasarvovaltuutettu C on antanut tätä koskevan ohjeen ja viranomaisena rikkonut yhdenvertaisuuslain 6 §:n syrjäntäkieltoa. Saatan tämän käsitykseni vastaisen varalle C:n tietoon.

Tuon vielä esille, että C:n toimintaa sovittelulautakunnan jäsenenäkin koski viranomaisille yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetty erityinen velvoite edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvollisuuden toteuttamiskeinot jäävät erikseen harkittavaksi. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp, s. 75). Tässä yhteydessä totean myös yhdenvertaisuuslain esitöissä syrjivien sopimusehtojen muuttamista lausutun (HE 44/2003 vp, s. 50): ”Syrjintädirektiivin 14 artiklan ja työsyrijintädirektiivin 16 artiklan b kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yksittäisiin työsopimuksiin tai työehtosopimuksiin, --- sisältyvät säännökset, jotka ovat yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisia, julistetaan tai voidaan julistaa mitättömiksi tai muutetaan.”

Tätä koskeva yhdenvertaisuuslain 10 §:n säännös on saanut 1 momentissa muotoilun, jonka mukaan ”tuomioistuin voi käsiteltävänä olevassa asiassa muuttaa tai jättää huomioon ottamatta sopimusehdot, jotka ovat 6 tai 8 §:ssä säädetyn kiellon vastaisia.” Esitöissä (HE 44/2003 vp, s. 50) todetaan vielä, että ”pykälässä tarkoitettu tuomioistuimen oikeus muuttaa syrjiviä sopimusehtoja koskisi ainoastaan sellaisia sopimuksia, joiden käsitteleminen kuuluu asianomaisen tuomioistuimen toimivaltaan. Esimerkiksi työehtosopimusten pätevyyden arviointi kuuluu yksinomaan työtuomioistuimen toimivaltaan.”

Edellä viitatus oikeustapauksen KHO 1999:80 mukaisesti viranhaltija, joka työtuomioistuimesta annetun lain 13 §:n vuoksi ei voinut saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi, voi hallintolainkäytön järjestyksessä vaatia palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etua sellaisena kuin se on hänelle suoritettava, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellytti virkaehtosopimuksen tulkintaa. Vastaavasti oikeustapauksessa KKO 2002:59 yleinen tuomioistuin joutui ratkaisemaan työehtosopimusmääräyksen oikean tulkinnan: tuomion mukaan yleinen tuomioistuin oli toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan sellaisen kanteen, jossa työntekijät, jotka eivät olleet sidottuja työehtosopimukseen, vaativat työehtosopimukseen sidottua työnantajaa vastaan ajamassaan kanteessa työehtosopimuslain 4 §:n 2 momentin nojalla työehtosopimuksen määräysten perusteella palkkasaataviaan.

Kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeus yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä säädetyn oikeusturvakeinon käyttöön jää siten epäselväksi.

Saatan sekä valtiovarainministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi, onko esillä olevassa asiassa ilmenneiden seikkojen valossa kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien katsottava toteutuneen riittävässä määrin.

Harkinnassa tulisi ottaa muun muassa huomioon lainsäädännössä oleva sopimuksen sitovuuspiirin rajoittamisen mahdollisuus syrjintäkieltoja loukkaavalla tavalla sekä sopimuksen ulkopuolella olevien rajoitettu mahdollisuus saattaa kysymys sopimuksen syrjivyydestä työtuomioistuimeen tai yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaiseen arviointiin.

Ministeriöiden tulee 31.5.2010 mennessä ilmoittaa harkintansa tuloksista ja mahdollisista lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistään.

Toimenpiteet

Edellä ilmenevässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle, tasa-arvovaltuutettu C:lle, valtiovarainministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kantelija A:n kirjoituksen liite palautetaan hänelle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Heikki Vasenius