



Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:32

Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2019

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4063-5

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	2.4.2019	
Tekijät	Palkka-avoimuustyöryhmä		
Julkaisun nimi	Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:32		
Diaari/hankenumero	STM/4932/2018 STM005:00/2019	Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4063-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4063-5		
Sivumäärä	56	Kieli	suomi
Asiasanat	laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, palkkaerot, samapalkkaisuus, tasa-arvo		
Tiivistelmä	<p>Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 8.1.2019 kolmikantaisen työryhmän toimikaudeksi 8.1.–15.3.2019 käsittelemään palkka-avoimuutta palkkatasa-arvon saavuttamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta:</p> <p>1) tarkastella palkkauksen avoimuuteen liittyviä muutostarpeita, 2) arvioida lainsäädännöllisiä keinoja palkka-avoimuuden vahvistamiseksi ja kirjata niitä koskevat perustelut sekä 3) valmistella lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä koskevat johtopäätökset ja linjaukset hyödynnettäväksi jatkotyössä. Palkka-avoimuuteen liittyvät henkilötietosuojakysymykset olivat mukana tarkastelussa. Hallituksen eron vuoksi toimeksiannon 3) kohta jäi käsittelemättä.</p> <p>Työryhmä hyödynsi työssään selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran selvitystä palkka-avoimuudesta (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018) sekä professori emerita Kevät Nousiainen laatimaa palkka-avoimuuslainsäädäntöä koskevaa pohjoismaista vertailua, joka on työryhmän loppuraportin liitteenä.</p> <p>Työryhmä kokoontui viisi kertaa. Käsittelyn pääteemat koskivat yksityisen sektorin työntekijän oikeutta saada verrokin palkkatiedot palkkasyrjintätilanteessa sekä henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksia ja palkkakartoituksen sisältöä palkka-avoimuuden näkökulmasta koko työmarkkinoilla. Teemoja käsiteltiin hyödyntäen palkka-avoimuusselvityksen lainsäädäntösuosituksia ja ottaen huomioon henkilötietosuojakysymykset.</p> <p>Työryhmän pääteemoja koskevat näkemykset jakaantuivat. Työryhmän loppuraporttiin on koottu työryhmän osapuolten näkemykset palkka-avoimuutta koskevan lainsäädännön mahdollisista muutostarpeista perusteluineen sekä työryhmässä esitetyt kehittämissuhteet.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	2.4.2019	
Författare	Arbetsgruppen för lönetransparens		
Publikationens titel	Slutrapport av arbetsgruppen för lönetransparens		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:32		
Diarie- /projektnummer		Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4063-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4063-5		
Sidantal	56	Språk	finska
Nyckelord	Nyckelord: lag om jämställdhet mellan kvinnor och män, löneskillnader, likalönsprincipen, jämställdhet		
Referat	<p>Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 8 januari 2019 en trepartsarbetsgrupp för mandattiden 8.1–15.3.2019 för att behandla frågan lönetransparens för att uppnå lönejämställdhet. Arbetsgruppens uppdrag var att ur jämställdhetssynpunkt 1) granska ändringsbehov i fråga om öppenhet och transparens kring lönesättning, 2) bedöma de lagstiftningsmässiga medlen att stärka lönetransparensen och anteckna motiveringar till dem samt 3) bereda slutsatser om och riktlinjer för lagstiftning och övriga åtgärder så att de kan utnyttjas i det fortsatta arbetet. Frågor om skydd för personuppgifter i anslutning till lönetransparens ingick i granskningen. På grund av regeringens avgång blev punkt 3 obehandlad.</p> <p>I sitt arbete utnyttjade arbetsgruppen den utredning om lönetransparens som utredaren, jämställdhetsombudsmannen Jukka Maarianvaara gjort (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 41/2018) samt professor emerita Kevät Nousiainenens nordiska jämförelse av lagstiftning om lönetransparens. Jämförelsen finns bifogad till slutrapporten.</p> <p>Arbetsgruppen sammanträdde fem gånger. De huvudteman som behandlades gällde rätten för arbetstagare inom den privata sektorn att få jämförelsepersonens löneuppgifter vid lönediskrimineringsituationer samt personalrepresentantens rätt att få uppgifter och lönekartläggningens innehåll ur lönetransparensynvinkel på hela arbetsmarknaden. Vid behandlingen av temana utnyttjades de lagstiftningsrekommendationer som gavs i utredningen om lönetransparens. Vid behandlingen beaktades också frågorna kring skyddet för personuppgifter.</p> <p>Inom arbetsgruppen gick synpunkterna om huvudtemana isär. Arbetsgruppens slutrapport innehåller en sammanställning av de synpunkter som parterna i arbetsgruppen hade om de eventuella behoven av ändringar i lagstiftningen om lönetransparens och motiveringar till dessa samt de utvecklingsförslag som framförts i arbetsgruppen.</p>		
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	2.4.2019	
Authors	Pay transparency working group		
Title of publication	Final report of the pay transparency working group		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:32		
Register number		Subject	
ISBN PDF	978-952-00-4063-5	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4063-5		
Pages	56	Language	Finnish
Keywords	Act on Equality between Women and Men, pay gap, equal pay, gender equality		
<p>Abstract</p> <p>On 8 January 2019, the Ministry of Social Affairs and Health established a tripartite working group for the term 8 January–15 March 2019 to examine pay transparency in an effort to achieve pay equality. The working group's tasks included the following, from the perspective of gender equality: 1) examining needs for change in relation to pay transparency, 2) assessing legislative means for strengthening pay transparency and recording the relevant justifications, and 3) preparing conclusions and policies regarding legislation and other measures for later utilisation. Matters of personal data protection in relation to pay transparency were also covered. Due to the resignation of the Government, item 3) was not addressed.</p> <p>The working group based its efforts on the pay transparency analysis prepared by rapporteur and Ombudsman for Equality Jukka Maarianvaara (Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 41/2018) and the Nordic comparison of pay transparency legislation by Professor Emerita Kevät Nousiainen, which is appended to the final report.</p> <p>The working group met five times. The main themes of the discussions concerned the right of an employee of the private sector to obtain the pay information of a comparator in a pay discrimination case as well as the staff representative's rights to receive information and the content of the pay analysis from the perspective of pay transparency across the entire labour market. The themes were covered leveraging the legislative recommendations of the pay transparency analysis, with due consideration to issues pertaining to personal data protection.</p> <p>Within the working group, the views on the main themes were divided. The final report is a compilation of the working group's views on possible needs to amend pay transparency legislation, including relevant justifications, as well as the development suggestions presented within the group.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Nykytila	9
3	Henkilötietosuoja ja palkka-avoimuus	12
4	Palkkasyrjintä – työntekijän oikeus saada verrokin palkkatiedot	16
5	Palkkakartoitus	24
6	Johtopäätökset ja linjaukset.....	34
	Liite 1. Palkka-avoimuuslainsäädäntöä koskeva pohjoismainen vertailu	35
	Liite 2. Täydentävä mielipide.....	56

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikon aloitteesta kolmikantaisen työryhmän toimikaudeksi 8.1.–15.3.2019 käsittelemään palkka-avoimuutta palkkatasa-arvon saavuttamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta: 1) tarkastella palkkauksen avoimuuteen liittyviä muutostarpeita, 2) arvioida lainsäädännöllisiä keinoja palkka-avoimuuden vahvistamiseksi ja kirjata niitä koskevat perustelut sekä 3) valmistella lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä koskevat johtopäätökset ja linjaukset hyödynnettäväksi jatkotyössä. Työryhmä hyödynsi työssään selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran Selvitystä palkka-avoimuudesta (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018) sekä professori emerita Kevät Nousiaisen laatimaa palkka-avoimuuslainsäädäntöä koskevaa pohjoismaista vertailua (liitteenä). Työryhmässä käsiteltiin myös palkka-avoimuuteen liittyviä henkilötietosuojakysymyksiä. Hallituksen eron vuoksi toimeksiannon 3) kohta jäi käsittelemättä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Raimo Antila (sosiaali- ja terveysministeriö, STM) ja varapuheenjohtajana johtaja Tanja Auvinen (STM). Työryhmän jäseninä olivat Outi Anttila (työtuomioistuin), Mika Happonen (Valtion työmarkkinalaitos, VTML), Anja Lahermaa (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), Maarit Lehtinen (Kunnallinen työmarkkinalaitos, KT), Anu-Tuija Lehto (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), Katja Leppänen (Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry), Anne Mironen (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), professori emerita Kevät Nousiainen, Atte Rytönen (Suomen Yrittäjät, SY), Lotta Savinko (Akava ry), Terhi Tulkki (STM), Hannele Varsa (Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, TANE) ja Outi Viitamaa-Tervonen (STM). Sihteerinä toimi Outi Kumpuvaara (STM) ja pysyvänä asiantuntijana tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara. Työryhmässä oli kuultavana vanhempi hallitussihteerinä Seija Jalkanen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmä kokoontui viisi kertaa. Ensimmäisessä kokouksessa (23.1) aiheena olivat työryhmän tehtävät. Lisäksi selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara esitteli Palkka-avoimuusselvitystä ja siinä esitetyjä kehittämissuhteita. Toisessa kokouksessa (7.2) käsiteltiin henkilötietosuojakysymyksiä ja professori emerita Kevät

Nousiainen esitteli Palkka-avoimuusselvitystä niiltä osin. Aiheena olivat myös palkka-avoimuuteen liittyvät käsitteet. Kolmas kokous pidettiin 14.2 ja silloin aiheena olivat palkkasyrjintä ja työntekijän oikeus saada verrokin palkkatiedot. Neljännessä kokouksessa (25.2) teemana oli palkkakartoitus sekä Kevät Nousiaisen laatima selvitys Norjan, Ruotsin ja Tanskan palkka-avoimuussäännöksistä. Työryhmän viimeisessä kokouksessa (13.3) käsiteltiin työryhmän loppuraporttiluonnosta. Lainsäädännöllisiä keinoja palkka-avoimuuden vahvistamiseksi arvioitiin Jukka Maarianvaaran Palkka-avoimuusselvityksessä esitettyjen kehittämissuositusten a–g (s. 59–62) pohjalta. Lisäksi kartoitettiin mahdollisia muita muutostarpeita ja keinoja palkka-avoimuuden lisäämiseksi.

2 Nykytila

Suomessa yksittäisten työntekijöiden palkat ovat palvelussuhteen laadusta riippumatta nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n mukaan julkisia julkisella sektorilla. Palkkatietojen julkisuuteen sovelletaan myös lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Yksityisellä sektorilla yksittäisten työntekijöiden palkat eivät ole julkisia. Tilanteessa, jossa yksittäinen työntekijä epäilee palkkasyrjintää, hänellä ei ole oikeutta itse saada tietoa samaa tai samanarvoista työtä tekevän verrokkihenkilön palkasta ilman tämän suostumusta. Tällaisessa tilanteessa työntekijöiden edustaja voi tasa-arvolain (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986) 17 §:n 3 momentin nojalla palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä saada nämä tiedot tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta.

Tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentin mukaan palkkakartoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Tarkoitus on saada esiin mahdollinen palkkasyrjintä ja puuttua siihen. Tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännön mukaan syrjintätilanteet kuitenkin vaikuttavat jäävän palkkojen huonon läpinäkyvyyden vuoksi usein havaitsematta, ja palkkausjärjestelmien huono läpinäkyvyys ja vertailtavuus vaikeuttavat syrjintään puuttumista. Valvontatyössä on myös havaittu, että suunnitelmien laadussa ja laadintaprosessissa on edelleen merkittäviä heikkouksia. (Palkka-avoimuusselvitys s. 9). Tasa-arvovaltuutettu on resurssiensa puitteissa voinut valvoa vain pienehköä osaa suunnitteluvollisista työnantajista. Valvontatyön yhteydessä on kertynyt kuitenkin varteenotettavaa tietoa tasa-arvosuunnittelun laadusta sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Havaintoja kuvataan tarkemmin tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle (2018).

Euroopan komissio on nostanut esiin palkka-avoimuuden tärkeänä keinona puuttua samapalkkaisuusperiaatteen toimeenpanon ongelmiin. Komission suositus miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla (2014/124/EU) linjaa palkka-avoimuuden tärkeäksi keinoksi syrjinnän torjumiseen ja tasa-arvon edistämiseen. Suomi on raportissaan suositukseen todennut halunsa kehittää järjestelmänsä läpinäkyvämmäksi. Myös EU:n toimintasuunnitelmassa sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi vuosille 2017–2019 (COM(2017) 678 final) palkkatasojen salassapitoa pidetään ongelmallisena, koska tällöin ei havaita syrjintätilanteita.

Naisten ja miesten keskiansioiden välinen ero työmarkkinoilla kokonaisuudessaan on Suomessa suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Suomessa on 28 jäsenvaltion kahdeksanneksi suurin palkkaero (Eurostat, 2016). Palkkaero on EU-jäsenmaissa keski-

määrin hieman yli 16 prosenttia vaihdellen runsaasta 20 prosentista viiteen prosenttiin. Suomi jää jälkeen myös muista Pohjoismaista, joissa työmarkkinajärjestelmät ja naisten työhön osallistuminen ovat samankaltaisempia kuin monissa EU-maissa.

Sukupuolten palkkaeron taustalla on rakenteellisia tekijöitä. Naisten ja miesten keski-ansioiden erosta merkittävä osa johtuu työmarkkinoiden eriytymisestä horisontaalisesti ja vertikaalisesti naisten ja miesten aloihin ja ammatteihin. Koko työmarkkinoita koskevan sukupuolten palkkaeron taustalla on myös naisten ja miesten tekemän työn erilainen arvostus (toimialat ja ammatit). Sukupuolten keskimääräisissä ansioissa on tilastollisesti merkitsevää eroa silloinkin, kun joukko keskeisiä taustamuuttujia on otettu huomioon. Myös samoissa tehtävissä toimivien naisten ja miesten välillä on palkkaeroa, kun tarkastellaan työmarkkinoita kokonaisuudessaan.

Valtiolla on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, Euroopan unionin sääntelyn ja Suomen perustuslain mukaan velvollisuus estää palkkasyrjintä ja edistää samapalkkaisuutta. EU:n perussopimukset velvoittavat varmistamaan samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisen sekä toteuttamaan täyden tosiasiallisen tasa-arvon työelämässä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää syrjinnän sukupuolen perusteella. Saman pykälän 4 momentti sisältää erityisen velvoitteen edistää sukupuolten tasa-arvoa erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Tasa-arvon toteuttamista on aktiivisesti edistettävä, ja tasa-arvolaisissa säädettyjen keinojen tulee olla vaikutuksiltaan tehokkaita. Perustuslaki velvoittaa valtiota ja kuntia myös työnantajina. Toisaalta perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen oikeus yksityiselämän suojaan on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että palkkatiedot kuuluvat työntekijöiden yksityisyyden piiriin, vaikka ne eivät olekaan niin sanottuja arkaluontoisia tietoja.

YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW, SopS 67-68/1986) ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontaelimet ovat kiinnittäneet huomiota palkkatasa-arvon hitaaseen etenemiseen Suomessa. Sukupuolten keskimääräinen palkkaero on Suomessa samapalkkaisuusohjelmien aikana vuosina 2006–2019 kaventunut noin 20 prosentista noin 16 prosenttiin.

Leo Suoma toteutti samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 kokonaisarvioinnin syksyllä 2018 (STM:n raportteja ja muistioita 56/2018). Raportissaan hän toteaa, että palkkaeron kuromisessa tarvitaan perinteisten keinojen rinnalla myös uusia keinoja. Niiden tarve korostuu arvioitaessa Suomen kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia velvoitteita. Olennainen asia onkin, millä nopeudella ja miten tehokkailla keinoilla jatkossa pystytään kaventamaan naisten ja miesten välistä palkkaeroa.

Selvityshenkilö, tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran Selvitys palkka-avoimuudesta julkaistiin viime syksynä. Palkka-avoimuusselvitys suosittaa useita palkkasyrjintää ja palkkatasa-arvon edistämistä koskevia lainsäädännöllisiä toimia palkka-avoimuuden lisäämiseksi. Palkka-avoimuusselvityksessä suositellaan muun muassa, että syrjintää kokeneelle annettaisiin oikeus saada verrokin palkkatiedot, jolloin hän voisi saada nykyistä parempaa oikeussuojaa. Myös henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksia parannettaisiin palkkakartoituksen laadintavaiheessa, ja palkkakartoitusta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Lainsäädännön keinoin voidaan parhaiten huomioida tasapuolisesti eri työnantajasektorien erilaiset lähtökohdat ja kaikkien työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet, muun muassa henkilötietojen suoja. Palkkasyrjintää ja palkkatasa-arvon edistämistä koskevat lainsäädännölliset toimet palkka-avoimuuden lisäämiseksi vaikuttavat osaltaan naisten ja miesten keskimääräisten ansioiden eroon koko työmarkkinoilla.

Ruotsin palkkakartoitusta koskevan lainsäädännön mukaan on tarkasteltava palkkaeroja sellaisten työntekijäryhmien välillä, jotka tekevät naisvaltaista työtä tai työtä, jota yleensä pidetään naisvaltaisena, ja sellaisten työntekijäryhmien välillä, joiden työtä on pidettävä samanarvoisena, mutta jotka eivät ole tai joita ei yleisesti pidetä naisvaltaisina. Lisäksi on analysoitava palkkaeroja naisvaltaisten ja ei-naisvaltaisten ryhmien välillä, jos miesvaltainen ryhmä saa korkeampaa palkkaa, vaikka työn vaatimusten katsotaan olevan alhaisemmat. Ruotsin oikeudessa korostuu etenkin samanarvoisten töiden vertailu, mikä on tärkeää erityisesti segregoituneilla työmarkkinoilla. Toisaalta esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa työnantajilla ei ole velvollisuutta tehdä Suomen tai Ruotsin lainsäädännön kaltaista palkkakartoitusta. Norjassa on kuitenkin lausuntokieroksella lainsäädäntöhanke, jossa ehdotetaan palkkakartoitusvelvoitetta tietyille työnantajille.

Norjan vuonna 2017 voimaan tulleen yhdenvertaisuus- ja syrjintälain mukaan syrjintää epäilevä työntekijä voi vaatia työnantajalta kirjallisesti tiedon yhden tai useamman työntekijän palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista, joita hän vertaa itseensä. Tietojen saajalla on salassapitovelvollisuus ja hänen tulee allekirjoittaa vaihtolovakuutus. Norjan lainsäädännössä on otettu huomioon EU:n tietosuojasetus. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa työntekijöillä ei ole Norjan lainsäädännön kaltaista oikeutta pyytää työnantajalta toisen työntekijän palkkatietoja ilman tämän suostumusta.

Luvussa 3 käydään läpi palkka-avoimuuteen liittyviä henkilötietosuojakysymyksiä. Luvuissa 4 ja 5 käsitellään palkkasyrjintää ja palkkakartoitusta koskevaa oikeustilaa ja kehittämistarpeita.

3 Henkilötietosuoja ja palkka-avoimuus

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja on otettava huomioon Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotuksia arvioitaessa. Punnintaan sisältyy toisaalta oikeus tasa-arvoon ja syrjimättömään palkkaukseen sekä toisaalta oikeus yksityisyyteen ja oikeus henkilötietojen suojaan. Perustuslain tasolla punninta käydään perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan välillä. Palkka-avoimutta arvioitaessa kyseeseen tulee perusteellinen ihmis- ja perusoikeusharkinta, jossa verrataan kahta erilaista perusoikeutta toisiinsa.

Henkilötietosuojan ja palkka-avoimuuden arviointiin liittyy haasteita. Ensinnäkin palkka-avoimuuteen ja työelämään liittyvät henkilötiedot ovat tietosuojan kannalta epätyypillisiä. Haasteena on lisäksi se, että EU:n tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 on sen verran uusi, että sen tulkinnasta ei ole vielä perusteellisia linjauksia. Palkka-avoimuuden ja tietosuojan välistä suhdetta on käsitelty ja analysoitu myös kirjallisuudessa hyvin vähän. Vuonna 2018 STM:n julkaiseman Palkka-avoimuusselvityksen luvussa 3.3 on aihetta kuitenkin käsitelty, ja siinä on verrattu toisiinsa oikeutta palkka-avoimuuteen ja oikeutta henkilötietojen suojaan.

Eurooppalainen sääntely

Yksityiselämän suojasta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) 8 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Sen katsotaan liittyvän myös henkilötietojen suojaan. Euroopan neuvoston sopimusten piirissä on täsmennetty arkaluontoisten tietojen määritelmää. Arkaluontoiset tiedot vaativat tarkempaa käsittelyä ja parempaa suojaa kuin henkilötiedot muuten. Arkaluontoisia ovat muun muassa geneettiset, rikoksiin liittyvät ja terveyttä koskevat tiedot. Palkkatietoja ei ole listalla mainittu. Palkka-avoimuusselvityksen mukaan myös EU:n tietosuoja-asetuksen sääntely jättää sukupuolen ja palkan arkaluontoisten henkilötietojen kokonaisuuden ulkopuolelle. EU:n tietosuoja-asetus koskee tilanteita, joissa käsitellään tunnistettavan henkilön palkkatietoja. Jos palkka-avoimutta edistetään käsittelemällä tietoja, joista henkilöä ei voi tunnistaa, tietosuoja-asetusta ei tarvitse soveltaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on linjattu, että henkilötietojen suoja voidaan rajoittaa sellaisella lainsäädännöllä, jolla on legitiimi tavoite, joka kunnioittaa perusoikeuksien ydinsisältöä ja joka on välttämätön sekä oikeasuhtainen legitiimin tavoitteen kannalta. Edelleen tuomioistuin on katsonut, että ammatilliseen ja

julkiseen elämään liittyvä tieto saattaa olla yksityisyyden suojaama, mutta kaikki henkilötiedot eivät nauti yksityisyyden suojaa. Jos yksityisyyden suojaa rajoitetaan, lain tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltu ja sen vaikutusten tulee olla ennustettavia.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa on säädetty nimenomaisesti henkilötietojen suojasta. Tietojen käsittelyn on oltava muun muassa asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten, joko henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn perusteen nojalla. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa, mutta sen tulee perustua lakiin, kunnioittaa perusoikeuden ydintä sekä olla välttämätön EU:n tunnustaman yleisen intressin vuoksi tai toisten henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi.

Palkka-avoimuusselvityksessä katsotaan, että henkilön sukupuoli tai palkka eivät ole ns. arkaluontoisia tietoja, ja yksityishenkilön palkkatietojen käsittely ei loukkaa tietosuojan ydintä. Palkka-avoimuusselvityksen mukaan syrjintäkiellon täytäntöönpano edellyttäisi tehokkaita oikeussuojan keinoja, ja palkkasyrjinnän yhteydessä tehokas oikeussuoja edellyttäisi pääsyä tunnistettavissa olevan henkilön palkkatietoihin.

Kansallinen sääntely

Suomen lainsäädännössä perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja lomittuvat käytännössä toisiinsa. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tietosuojan sisältyminen osittain yksityiselämän suojan piiriin, ja esimerkiksi arkaluontoiset tiedot kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin (PeVL 14/2018 vp.). Palkka-asioiden ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan yksityisyyden suojan ydinalueeseen (PeVL 43/1998 vp.).

Suomessa tuli 1.1.2019 voimaan tietosuojalaki (1050/2018), joka täydentää EU:n tietosuoja-asetuksen sääntelyä. Uusi tietosuojalaki on pääosin ns. menettelylaki ja sisältää säännöksiä mm. valvontaviranomaisesta. Substanssisääntely on näin ollen pitkälti EU:n tietosuoja-asetuksessa. Tietosuojalain 30 § koskee henkilötietojen käsittelyä työsuhteen yhteydessä, ja sen mukaan työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

Työelämän tietosuojalaki sallii pitkälle menevän puuttumisen työntekijän yksityisyyden suojaan. Laki kuitenkin rajoittaa työnantajan oikeutta käsitellä työntekijän henkilötietoja työsuhteen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen ja työnantajan työntekijälle tarjoamiin etuuksiin. Tästä ei voi poiketa edes työntekijän suostumuksella. Henkilötiedot on koottava ensisijaisesti työntekijältä itseltään, ja muussa tapauksessa tietojen keräämiseen on oltava työntekijän suostumus.

Kansallisesta lainsäädännön osalta on tärkeää se, että henkilötietojen käsittelyn tulisi perustua lakiin. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, jotka liittyvät tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön.

Asian käsittely työryhmässä

Työryhmässä käsiteltiin henkilötietosuojakysymysten ja palkka-avoimuuden suhdetta. Työryhmässä katsottiin, että henkilötietosuojakysymykset ovat osa palkka-avoimuuskeskustelua. Samoin katsottiin, että jatkotyössä tietosuojakysymykset ja niiden suhde muihin perusoikeuksiin vaativat lisäselvitystä, ja myös yhteistyötä tietosuojaviranomaisten sekä tasa-arvoviranomaisten kanssa.

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, Akava ja STTK) toteavat, että tietosuojasta on säädetty Suomessa suoraan sovellettavassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa 2016/679/EU ja henkilötietolaissa (523/1999). Suomen perustuslain (1731/1999) 10 § koskee otsikkonsa mukaan yksityiselämän suojaa, mutta se sisältää myös oikeuden henkilötietojen suojaan. Tietosuojalaille (1050/2018) on täsmennetty ja täydennetty tietosuoja-asetusta. Tietosuojalaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ole palkkaa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n 1 momentin säännöstä.

Palkansaajakeskusjärjestöt toteavat myös, että tietosuoja-asetusta sovelletaan automaattisesti käsiteltäviin tai rekisterin osan muodostaviin henkilötietoihin (2 artikla), joihin kuuluu myös henkilön nimi sekä henkilölle tunnusomainen taloudellinen ja sosiaalinen tekijä. Kaikki tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot ovat henkilötietoja (4 artiklan 1 kohta). Tietosuoja-asetuksen on näin ollen katsottava koskevan myös työntekijän palkkatietoja. Arkaluontoisista tiedoista säädetään asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa. Säännöksen luettelo on tyhjentävä eikä siinä mainita palkkaa.

Tietosuoja-asetuksen johdannon neljännen perustelukohdan mukaan oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen. Oikeutta henkilötietojen suojaan on perustelukohdan mukaan tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja henkilötietojen suojan on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Näihin muihin perusoikeuksiin kuuluvat Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettu yhdenvertaisuus lain edessä, 21 artiklassa vahvistettu syrjintäkielto ja 22 artiklassa vahvistettu tasa-arvo.

Edelleen palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että tietosuoja-asetuksen ja perusoikeuskirjan 20, 21 ja 22 artiklan suhteessa on olennaista, että mikään asetuksessa ei osoita tarkoitusta estää esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun selvityksessään ehdottamaa

tai tätä laajempaa palkka-avoimutta. Asetuksen edellä mainittua tarkoitusta ilmentävät tulkinnatkaan eivät olisi ihmisoikeussopimuksen yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta koskevan 8 artiklan 2 kohdan mielessä "välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa". Samaa lopputulokseen on tultava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti myös perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan henkilötietojen suojan ja edellä mainittujen artikloiden yhteensovittamisessa.

Työnantajajärjestöt ja SY (EK, KT, VTML ja SY) nostavat esiin huolen yksityisyyden suojan rajoittamisesta ja toteavat, että työntekijöiden palkat ovat luottamuksellista tietoa, jotka kuuluvat työntekijöiden yksityisyydensuojan piiriin. Yksittäisten työntekijöiden palkkojen avaaminen lainsäädännöllisellä pakolla edellyttäisi perustuslaissa turvatun perusoikeuden rajoittamista, eikä riittäviä perusteita tähän ole esitetty.

Edelleen työnantajajärjestöt ja SY toteavat, että perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää vakavaa harkintaa ja sen arvioimista, voidaanko lopputulokseen päästä muilla keinoilla. Perusoikeuksien rajoittaminen on aina viimesijainen keino ja sallittua ainoastaan siinä tapauksessa, ettei tavoitteita voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla tavoin. Myös EU:n tietosuojasetus asettaa asiassa merkittäviä rajoituksia. Työntekijän palkassa on kyse asetuksessa tarkoitettua henkilötiedosta. Ehdotukset pakollisen palkka-avoimuuden lisäämisestä ovat vastoin yleistä sääntelytrendiä eli sitä, että yksityisyyden suojaa ollaan muualla lainsäädännössä kiristämässä. EK teetti Taloustutkimuksella kyselyn, jonka mukaan noin 2/3 työkäisistä vastustaa palkkatietojen antamista ilman hänen suostumustaan työkaverilleen.

4 Palkkasyrjintä – työntekijän oikeus saada verrokin palkkatiedot

Euroopan unionin sääntely

Palkkasyrjintä kielletään Euroopan unionin perussopimuksissa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto, ns. työelämän tasa-arvodirektiivi). EU:n perussopimukset velvoittavat varmistamaan samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisen sekä toteuttamaan täyden tosiasiallisen tasa-arvon työelämässä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklan 1 kohdan mukaan ”Jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan ”palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna. Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että: a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan; b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä”.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 23 artikla velvoittaa varmistamaan miesten ja naisten välisen tasa-arvon kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Artiklassa todetaan myös, ettei tasa-arvon periaate estä pitämästä voimassa tai toteuttamasta toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja aliedustettuna olevalle sukupuolelle.

EU:n työelämän tasa-arvodirektiivin 4 artiklan mukaan ”Välitön tai välillinen sukupuoleen perustuva syrjintä samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavissa tekijöissä ja ehdoissa on poistettava. Erityisesti 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”. Saman direktiivin oikeuksien puolustamista koskeva artikla 17 velvoittaa varmistamaan, että direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitettut oikeudelliset menettelyt ovat kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleensa kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Kansallinen lainsäädäntö

Kansallisella tasolla palkkasyrjintää koskevat perustuslain 6 ja 22 §:t sekä tasa-arvolain 7 ja 8 §:t. Tasa-arvolain 7 § kieltää välittömän ja välillisen syrjinnän sukupuolen perusteella. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä tasa-arvolaisissa kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja palkka- tai muista palvelussuhteen ehdoista päättäessään menettelee siten, että henkilö joutuu raskauden, synnytyksen tai muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella epäedulliseen asemaan. Saman momentin 3 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä myös, jos työnantaja soveltaa palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä.

Palkkasyrjintäepäilytilanteeseen liittyvästä palkkatietojen saannista säädetään tasa-arvolain 10 §:n 3 ja 4 momentissa sekä 17 §:n 3 momentissa. Tasa-arvolain 10 §:n 3 momentin mukaan ”Työnantajan on annettava selvitys työntekijälle tämän palkkauksen perusteista ja muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltä noudatettu”.

Tasa-arvolain 10 §:n 4 momentissa säädetään: ”Työehtosopimuksen perusteella valitulla luottamusmiehellä ja työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla luottamusvaltuutetulla tai sen mukaan kuin asianomaisella työpaikalla on sovittu, muulla työntekijöiden edustajalla, on itsenäinen oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä hänen suostumuksellaan tai työntekijäryhmästä, tai siten kuin alaa koskevassa työehtosopimuksessa on sovittu, silloin kun on aihetta epäillä palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jos tiedot koskevat yksittäisen henkilön palkkausta, asianomaiselle on ilmoitettava, että tietoja on annettu. Luottamusmies, luottamusvaltuutettu tai muu työntekijöiden edustaja ei saa ilmaista muille palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja.”

Tasa-arvolain 17 §:n 3 momentin mukaan ”Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä 10 §:n 4 momentissa tarkoitetulla työntekijän edustajalla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Tasa-arvovaltuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tasa-arvovaltuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi”.

Asian käsittely työryhmässä

STM selvitti lähtökohtiaan palkkatietojen saamista koskevan sääntelyn tarkistamiselle palkkasyrjintätilanteessa yksityisellä sektorilla.

STM totesi, että perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Nykysääntelyä on tarpeen arvioida oikeussuojan toteutumisen näkökulmasta. Työntekijä ei voi todentaa palkkasyrjintää, ellei hän tiedä, onko hän joutunut epäsuotuisampaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa olevan työntekijä, joka tekee samaa tai samanarvoista työtä. Hän tarvitsee palkkavertailua varten tiedot verrokin tai verrokkien palkoista perusteineen. Syrjintää epäilevällä ei kuitenkaan nyt ole itsellään oikeutta saada verrokin palkkatietoja, vaan tietoja on pyydettävä henkilöstön edustajalta, joka puolestaan joutuu pyytämään niitä tasa-arvovaltuutetulta. Käytännössä tietoja ei ole pyydetty tasa-arvovaltuutetun välityksellä.

STM piti tasa-arvolain 10 §:n 3 momentin sääntelyä ristiriitaisena, koska siinä tarkoitettu työnantajan selvitysvelvollisuus on rajattu koskemaan ainoastaan työntekijän oman palkkauksen perusteita ja muita välttämättömiä tietoja, eikä se koske verrokin tai verrokkien palkkatietoja. STM piti myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että pääsyn palkkatietoon ratkaisee se, työskenteleekö henkilö julkisella vai yksityisellä sektorilla. Kaikilla työpaikoilla ei myöskään ole henkilöstön edustajaa.

Työryhmän jäseniltä pyydettiin kantoja ja perusteluja Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotuksen kohtaan f (s. 61).

Kehittämisehdotus f. Työntekijän tiedonsaantioikeus palkkasyrjintää epäiltäessä. *”Palkkatietojen antamista koskevaa tasa-arvolain 10 §:ää olisikin muutettava siten, että työntekijä voisi saada kaikki tarpeelliset tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu. Tämä pitäisi sisällään verrokin tai verrokkien palkkatiedot. Tiedonsaantioikeuteen olisi mahdollista liittää salassapitovelvollisuus. Tällainen malli on käytössä esimerkiksi Norjassa (ks. Pay transparency in the EU 2017, s. 26).”*

Professori emerita **Kevät Nousiainen** korostaa, että palkkasyrjintätilanteessa on kysymys yksittäisen työntekijän tarpeesta saada oikeussuojaa, mikä ei voi toteutua ilman verrokin tai verrokkien palkkatietoja. Palkkakartoitus, jossa kartoitetaan, onko työpaikalla sukupuolesta johtuvia palkkaeroja, on voimakkaasti yhteydessä palkkasyrjinnän kieltoon. Nousiainen toteaa, että läpinäkymätön palkkausjärjestelmä muodostaa syrjintäolettaman.

Työtuomioistuinneuvos **Outi Anttila** korostaa sitä, että samapalkkaisuus on perus- ja ihmisoikeus, jonka toteutuminen julkisen vallan on osaltaan turvattava perustuslain 22 §:n nojalla. Myös unionin oikeudessa samapalkkaisuudesta on ollut alusta lähtien määräys perussopimuksessa, ja siitä on sittemmin säädetty myös tasa-arvodirektiiveissä. Oikeuskäytäntöä on tältä osin runsaasti. Unionin oikeuden näkökulmasta keskeistä on arvioida, täyttyykö kansallisessa lainsäädännössämme unionin tasa-arvo-oikeuteen sisältyvä tehokkuuden vaatimus. Tämän arviointia edellyttää myös edellä mainittu perustuslain 22 §. Anttila toteaa, että palkkasyrjintäkiellon tehokkuutta on arvioitava kokonaisuutena.

Outi Anttila toteaa, että kantajan on syrjintää koskevassa oikeudenkäynnissä esitettävä sellaista näyttöä, jonka perusteella tuomioistuimelle syntyy perusteltu oletama siitä, että syrjinnän kieltoa on rikottu. Kantajan todistustaakkaa on siten kevennetty siitä, mitä se normaalissa riita-asiassa on. Tämä osaltaan edistää syrjintäkiellon tehokasta toteutumista. Palkkasyrjintää koskevassa asiassa kantajan on kuitenkin kyettävä osoittamaan, että häntä on palkkauksessa kohdeltu eri tavalla kuin samaa tai samanarvoista työtä tekevää työntekijää on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin. Kantajan on siten kyettävä ennen kanteen nostamista arvioimaan, onko asiassa ylipäättään perusteita katsoa, että verrokin tekemä työ olisi vähintäänkin samanarvoista. Tämän arvion tekeminen on vaikeaa. Koska lopputulos on tältä osin epävarma, yhdessä kuluriskin kanssa jo tämä seikka estää melko tehokkaasti kanteiden nostamisen. Tähän viittaa sekin, että meillä ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi kyseenalaistettu nais- ja miesvaltaisten alojen välisiä palkkaeroja kuten esimerkiksi Ruotsissa (JämO C-236/98) tai Isossa-Britanniassa (Enderby C-127/92).

Toiseksi jotta kantaja voisi osoittaa, että häntä on kohdeltu huonommin kuin verrokkia, hänellä on oltava tieto verrokin palkasta. Ilman tätä tietoa kanteen nostaminen ei ole mahdollista. Verrokin palkkatietojen saanti vain bulvaanisäännöksen kautta ei vaikuta tehokkaalta, mihin viittaa jo se, ettei sitä ole käytetty. Lisäksi tasa-arvolain osalta syrjinnän kohteeksi joutuneella ei ole (itsenäisessä) käytössään matalan oikeusturvan tietä, sillä asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi on vain tasa-arvovaltuutetun ja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen käsissä. Yhtään tasa-arvolakia koskevaa juttua ei lautakunnassa ole käsitelty. Sinänsä syrjintää epäilevä voi kääntyä esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun puoleen, mikä on toiminut myös varsin hyvin. Nämä seikat kokonaisuutena huomioon ottaen palkkasyrjintäsäännöksen ei kuitenkaan voi katsoa olevan kovin tehokas. Tästäkin syystä myös tasa-arvon edistämistä koskevilta säännöksiltä voi edellyttää erityistä tehokkuutta.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) katsoo, että sukupuolten välisiä palkkaeroja tulee poistaa muun muassa lisäämällä työntekijöiden ja työpaikan luottamushenkilöiden oikeutta saada palkkatietoja. Palkkatietämys ja palkka-avoimuus ovat työka-

luja syrjinnän havaitsemiseen ja palkkatasa-arvon kehittymiseen. Niillä on suuri merkitys myös työpaikkojen työhyvinvoinnin ja työn tuloksellisuuden kannalta. Jos palkan määräytymisen perusteet eivät ole työntekijän tiedossa, hän ei tiedä, miten voi vaikuttaa omaan palkkaansa eikä pysty havaitsemaan mahdollista palkkasyrjintää.

TANE:n mukaan palkka-avoimuutta lisäisi se, että työntekijöillä olisi tasa-arvolain mukaan oikeus saada sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja muiden samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkatasosta. Palkkasyrjintäepäilytilanteen selvittämistä helpottaisi, jos mahdollisella syrjinnän uhrilla olisi oikeus saada verrokin palkkatiedot. Palkkasyrjintäepäily selvittämistä turvaisi se, että luottamusmiehelle olisi tasa-arvolaisissa turvattu oikeus verrokin palkkatietoihin.

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, Akava ja STTK) katsovat, että yksilön kannalta nykysääntely ei mahdollista riittävän matalien oikeussuojakeinojen käyttöä eikä syrjimättömyys toteudu riittävän tehokkaasti. Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän mahdollisuus havaita syrjintä sekä saada riittävät tiedot palkkasyrjinnän todentamiseksi riippuvat paitsi yrityksen koosta myös siitä, onko työpaikalla henkilöstön edustajaa. Nykylain edellyttämä ns. kaksiportainen järjestelmä (työntekijän edustaja – tasa-arvovaltuutettu) ei takaa riittävää suojaa yksilölle.

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat palkka-avoimuuden lisäämistä siten, että tasa-arvo, syrjimättömyys ja tietosuojat sovitetaan yhteen. Lisäksi on vahvistettava valvontaa ja tehostettava oikeussuojaa.

SAK esittää palkka-avoimuuden lisäämistä velvoittamalla työnantaja säännöllisin väliajoin antamaan henkilöstölle kaikkien työntekijöiden yksilöidyt palkkatiedot. Kaikilla työpaikoilla ei ole henkilöstön edustajaa. Tällainen palkkasalaisuuden avaaminen auttaisi nykyistä tehokkaammin havaitsemaan mahdollista palkkasyrjintää ja selvittämään myös muita kuin sukupuoleen perustuvia perusteettomia palkkaeroja (kansallisuus, ikä, mielipiteet jne.).

SAK esittää myös valtakunnallisen palkkatilastoinnin kehittämistä siten, että voidaan seurata palkkojen kehitystä valtakunnallisesti sukupuolittain eri ammateissa julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Akava esittää, että henkilöstön edustajan lisäksi palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle annetaan verrokin tai verrokkien yksilöidyt palkkatiedot. Tällä tavalla voidaan varmistaa se, että myös työpaikoissa, joissa ei ole henkilöstön edustajaa, voidaan syrjintään puuttua tehokkaasti. Lisäksi työpaikoilla pitäisi pohtia mahdollisuutta rakentaa yrityksen intraan tms. alusta, johon jokainen voi halutessaan ilmoittaa oman palkkansa.

STTK kannattaa palkka-avoimuuden lisäämistä asteittain siten, että ensimmäisessä vaiheessa lainsäädäntöä muutetaan niin, että henkilöstön edustajalla on oikeus saada yksilöidyt palkkatiedot koko työpaikan henkilöstöstä.

Kaikki palkansaajakeskusjärjestöt ovat sitä mieltä, että palkkatiedot on annettava kaikkine palkanosineen.

Työnantajajärjestöt ja SY (EK, VTML, KT ja SY) vastustavat syrjäntäepäilytilanteeseen liittyvää palkkatietojen antamisen laajentamista koskevaa kohtaa f ja toteavat seuraavaa:

Palkkasyrjintä on ehdottomasti kielletty. Tasa-arvolaisissa on kuitenkin tehokkaat keinot siihen puuttumiseen. Palkkasyrjintää epäiltäessä on jo nykyisin mahdollista saada ns. verrokkiyöntekijän palkkatiedot viime kädessä tasa-arvovaltuutetun kautta. Palkkasyrjintää koskevaa oikeuskäytäntöä on hyvin vähän. Tämä osaltaan tukee sitä käsitystä, että palkkasyrjintää ei työpaikoilla lähtökohtaisesti esiinny. Tasa-arvolaki sisältää jo nyt riittävät keinot varmistaa, että samasta ja samanarvoisesta työstä samalla työnantajalla maksetaan samaa palkkaa naisille ja miehille. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee varmistaa, että palkkauksessa ei ole vääristymiä ja, jos sellaisia havaitaan, korjata vääristymät. Jos nykyisiä lainsäädännön antamia keinoja ei käytetä, ei ratkaisu voi olla, että säädetään lakiin lisää keinoja. Tämän sijaan tulee lisätä yöntekijöiden tietoisuutta heidän oikeuksistaan ja varmistaa nykylainsäädännön valvonnan toimivuus.

Työnantajajärjestöt ja SY toteavat, että yöntekijöillä on kaikilla työpaikoilla jo nyt lainsäädännön takaama mahdollisuus valita henkilöstön edustaja. Tämä oikeus ei ole kiinni siitä, minkä kokoinen yritys on eikä siitä, ovatko työnantaja tai yöntekijät järjestäytyneitä vai eivät. Tasa-arvolaki antaa sekä työehtosopimuksen mukaiselle luottamusmiehelle että työsopimuslain mukaiselle luottamusvaltuutetulle samat valtuudet toimia palkkasyrjintäepäilytapauksissa. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa ei ole säännöksiä pakollisesta palkka-avoimuudesta.

Yöntekijöiden palkat ovat luottamuksellista tietoa, jotka kuuluvat yöntekijöiden yksityisyyden suojan piiriin. Myös kansalaiset kokevat näin. Noin 2/3 työikäisistä vastustaa palkkatietojen antamista ilman hänen suostumustaan työkaverilleen (Taloustutkimus 2019). Yksittäisten yöntekijöiden palkkojen avaaminen lainsäädännöllisellä pakolla eli pakollinen palkka-avoimuus edellyttäisi perustuslaissa turvatun perusoikeuden rajoittamista, eikä riittäviä perusteita tähän ole esitetty. Yksityisyyden suojan ka-ventaminen pakottavalla lailla olisi asia, joka vaatisi huolellista perustuslaillista arviointia. Yöntekijän palkkatietojen avaamisessa olisi kyse perusoikeuden rajoittamisesta. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää vakavaa harkintaa ja sen arvioimista, voidaanko lopputulokseen päästä muilla keinoin. Perusoikeuksien rajoittaminen on aina

viimesijainen keino ja sallittua ainoastaan siinä tapauksessa, ettei tavoitteita voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin tavoin. Tällaisia muita keinoja on olemassa monia. Yksi näistä on työntekijöiden ymmärryksen lisääminen työpaikalla käytössä olevasta palkkausjärjestelmästä (ns. palkkatietämys). Palkkausjärjestelmien avoimuuden, selkeyden ja tasa-arvoisuuden tavoittelu on ehdottoman kannatettavaa. Työntekijöiden tulee tietää, mistä heidän palkkansa koostuu ja miten siihen voi vaikuttaa.

Työnantajajärjestöt ja SY katsovat, että myös EU:n tietosuojasetus asettaa asiassa merkittäviä rajoituksia. Työntekijän palkassa on kyse asetuksessa tarkoitettusta henkilötiedosta. EU-säännökset eivät edellytä pakollista palkka-avoimutta. Myöskään muut kansainväliset säännökset ns. tehokkaasta oikeussuojasta eivät edellytä pakollista palkka-avoimutta. Palkka-avoimuuden tarvetta yksityisellä sektorilla on perusteltu myös julkisen sektorin virka- ja työsuhteisen henkilöstön palkkojen julkisuudella. Virkamiesten palkkojen julkisuudelle on kuitenkin erityinen peruste, johon on päädytty tarkan intressipunninnan myötä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 43/1998 vp), että julkisen vallan valvontamahdollisuus ja julkishallinnon avoimuus painavat vaakakupissa enemmän kuin virkamiesten yksityisyyden suoja. Yksityisen sektorin palkkatietoihin ei liity vastaavaa julkisen vallan käytön valvonnan aspektia. Samoin verotuksessa on kyse julkishallinnon avoimuudesta. Verotiedot paljastavat vain henkilöiden kokonaisansiotulot.

Naisten ja miesten keskiansioiden välinen vertailu ei kuvaa sitä, miten samapalkkaisuus toteutuu työpaikoilla. Keskiansioiden ero ei kerro tasa-arvon tilasta tai syrjinnästä, vaan työmarkkinoiden rakenteista, naisten ja miesten koulutus-, ura- ja toimialavalinnoista, eri alojen ja työnantajien palkanmaksukyvyistä, tuottavuuskehityksestä sekä erilaisista työskentelytavoista. Työmarkkinat ovat eriytyneet eli segregoituneet sukupuolen mukaan myös toimialojen ja ammattiryhmien sisällä. Työehtosopimusten mukaan palkat eivät määräydy sukupuolen vaan muun muassa tehtävän vaativuuden, työolosuhteiden, työn tuloksellisuuden ja pätevyyden perusteella. Suurin osa sukupuolten välisestä keskimääräisestä palkkaerosta johtuu siitä, että miehet ja naiset työskentelevät eri aloilla ja eri tehtävissä. Ala- ja yrityskohtaisista tarkasteluista käy ilmi, että palkkaerot johtuvat muun muassa työn määrään ja olosuhteisiin liittyvistä tekijöistä (työaikamuodot kuten vuorotyö, lisiin oikeuttava työ, tehdyn työajan määrä ml. ylityö).

Edelleen työnantajajärjestöt ja SY toteavat, että sukupuolten välistä palkkaeroa ja sen syitä on tutkittu laajasti. Samoissa ja yhtä vaativissa tehtävissä tilastollisen palkkaeron on todettu olevan 0–5 prosenttia riippuen henkilöstöryhmästä ja käytetystä tilastoaineistosta. Tilastoaineistot eivät sisällä kaikkia palkkaan vaikuttavia taustamuuttujia. Siksi osa palkkaerosta jää selittymättä. Pakollisella palkka-avoimuudella ei voida vähentää naisten ja miesten keskiansioiden välistä eroa. Toimenpiteet ja resurssit tulee

suunnata muualle kuin pakolliseen palkka-avoimuuteen, erityisesti segregaaation purkamiseen. Palkka on johtamisen väline ja sen tulisi heijastella työntekijän tuottavuutta sekä henkilökohtaista osaamista ja suoriutumista. Palkka on vain yksi työsuhtededuista, eikä pelkän palkan tarkastelu anna oikeaa kuvaa työsuhteen ehtojen ja työntekijän palkitsemisen kokonaisuudesta. Yksityisellä sektorilla pakollinen palkka-avoimuus voisi johtaa palkkojen tasapäistämiseen siten, ettei henkilökohtaisesta osaamisesta ja suoriutumisesta enää palkittaisi syrjäntäepäilyjen välttämiseksi. Pakollinen palkka-avoimuus ei todennäköisesti johtaisi työpaikkojen ilmapiirin parantumiseen, vaan päinvastoin kateuden, kyräilyn ja urkkimisen lisääntymiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön kuuleminen

Työryhmässä kuultiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) edustajaa Seija Jalkasta erityisesti palkka-avoimuus selvityksen kehittämissuosituksesta g, jossa esitettiin mahdollista lisäystä työsopimuslakiin. Kehittämissuositus g, s. 61: *”Työnantajalla on velvollisuus luovuttaa työntekijän palkkatiedot henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä toiselle saman työnantajan palveluksessa olevalle työntekijälle tämän sitä pyytäessä, ellei ensin mainittu työntekijä ole nimenomaisesti kieltänyt tietojen luovuttamista. Tiedot on kiellosta huolimatta luovutettava, jos pyynnön perusteena on [esimerkiksi] sen selvittäminen, onko naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 8 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaista palkkasyrjinnän kieltä noudatettu”.*

TEM piti kehittämissuositusta g laajana ja perustelemattomana ja vastusti sitä. TEM korosti tietosuojaa-asetukseen liittyviä velvoitteita ja katsoi, ettei ehdotusta ole perusteltu myöskään yksityisyyden suojan kannalta ja että julkisen sektorin palkkajulkisuus perustuu julkishallinnon julkisuusperiaatteeseen. TEM totesi, että sen tulisi olla palkka-avoimuustyöryhmässä edustettuna, koska palkka-avoimuudella on yhtymäkohtia työsopimuslakiin ja lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä, vaikka kysymys kansallisesti koskee STM:n vastuulla olevaa tasa-arvolakia. TEM katsoi tasa-arvolain täyttävän kaikki EU-säädösten kriteerit.

5 Palkkakarttoitus

Tasa-arvolaki

Tasa-arvosuunnitelma ja palkkakarttoitus ovat tasa-arvolaisissa säädettyjä keinoja, joilla pyritään edistämään sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Tasa-arvosuunnitelmaan liittyvät velvoitteet koskevat työnantajaa, jonka palveluksessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. Työnantajan on tällöin vähintään joka toinen vuosi laadittava erityisesti palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva tasa-arvosuunnitelma, jonka mukaisesti toteutetaan tasa-arvoa edistävät toimet (tasa-arvolain 6 a §:n 1 momentti). Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa. Henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa (tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentti).

Palkkakarttoitus tarkoittaa selvitystä, jossa työnantaja käy työpaikalla yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa läpi naisten ja miesten tehtävien luokitukset, palkat ja palkkaerot. Se on osa työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa. Palkkakarttoituksen avulla selvitetään, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja (tasa-arvolain 6 b §:n 1 momentti). Palkkakarttoitus tulee tehdä vähintään joka toinen vuosi. Kuitenkin jos tasa-arvosuunnitelma tehdään joka vuosi, palkkakarttoitus voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi joka kolmas vuosi.

Tasa-arvolain 6 b §:n 2 momentin mukaan, jos palkkakarttoituksen vaativuus- tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, työnantajan on selvitettävä palkkaerojen syitä ja perusteita. Jos työpaikalla on käytössä palkkausjärjestelmiä, joissa palkat muodostuvat palkanosista, esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. Tasa-arvolain 6 b §:n 3 momentin mukaan työnantajan on ryhdyttävä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin, jos palkkaeroille ei ole hyväksyttävää syytä. Palkkakarttoituksen tarkoitus on siten nostaa esiin mahdollinen sukupuoleen perustuva välitön tai välillinen syrjintä ja ennaltaehkäistä sitä.

Palkkakarttoitusten tekemiseen voi liittyä haasteita, minkä seurauksena palkkakarttoitukset eivät ole kaikissa työpaikoissa laadukkaasti toteutettuja. Se saattaa johtaa siihen, että palkkakarttoituksen tavoitteet jäävät toteutumatta eli sukupuolten palkkatasa-arvoon liittyvät mahdolliset epäkohdat eivät nousekaan kartoituksessa esiin.

Keskeinen kysymys palkkakartoitusten tekemisessä on se, miten vertailuryhmät muodostetaan ja arvioidaanko töiden samanarvoisuutta. Työelämän tasa-arvodirektiivin johdantokappaleessa 9 todetaan: ”Jotta voitaisiin arvioida, tekevätkö työntekijät samaa tai samanarvoista työtä, on yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti määriteltävä, voidaanko katsoa, että kyseiset työntekijät ovat vertailukelpoisessa tilanteessa, kun otetaan huomioon erilaiset tekijät kuten työn luonne, koulutus ja työolosuhteet.” Edelleen tasa-arvolain perusteluissa (HE 19/2014 vp.) todetaan, että samanarvoisella työllä tarkoitetaan kansainvälisten oikeuslähteiden ja tulkintojen mukaisesti työtä, jota on pidettävä yhtä vaativana kuin toista työtä. Työn vaativuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa työn edellyttämään osaamiseen, työn vastuullisuuteen ja kuormitukseen sekä työoloihin.

Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotukset

Palkka-avoimuusselvityksen lainsäädännöllisistä kehittämisehdotuksista viisi kohtaa (kehittämisehdotukset a–e, s. 59–60) koskee palkkakartoituksia. Kehittämisehdotus e, joka liittyy tiedottamiseen, koskee palkkakartoitusten ohella myös tasa-arvosuunnitelmia.

Kehittämisehdotus a. Palkkakartoitusta laadittaessa tarkasteltaisiin yksilötason palkkatietoja yhdessä henkilöstön edustajan kanssa. *”Palkkakartoitusta laadittaessa työnantajan ja tasa-arvolain 6 a §:ssä mainittujen henkilöstön edustajien tulisi voida yhdessä tarkastella yksilötason palkkatietoja, tarvittaessa salassapitovelvoittein. Tällöin työnantajalla ja henkilöstön edustajilla olisi aito mahdollisuus todeta, onko organisaatiossa palkkaeroja sukupuolten välillä ja analysoida niiden syitä ja päättää korjaavista toimenpiteistä. Yksilötason tietojen käsittely ja hyödyntäminen palkkakartoituksen laatimisvaiheessa ei tarkoittaisi, että samat tiedot olisivat näkyvissä myös lopullisessa, tasa-arvosuunnitelman osana julkaistavassa palkkakartoituksessa.”*

Tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa säädetään henkilöstön edustajan osallistumisesta tasa-arvosuunnitelman laadintaan. Samassa momentissa todetaan, että henkilöstön edustajilla on oltava riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa. Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotuksessa a näin ollen laajennettaisiin lainsäädännön tasolla henkilöstön edustajan osallistumisoikeutta palkkakartoitusten tekemisessä. Henkilöstön edustaja voisi yhdessä työnantajan kanssa tarkastella yksilötason palkkatietoja ja arvioida yhdessä mahdollisia palkkaeroja sukupuolten välillä. Tämä käytännössä tarkentaisi ja täsmentäisi nykyistä lain muotoilua henkilöstön edustajien riittävästä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa.

Kehittämis ehdotus b. Eri palkanosia tarkasteltaisiin palkkakartoitusprosessin alusta lukien. *”Eri palkanosia olisi tarkasteltava palkkakartoitusprosessin alusta lukien – ei vasta siinä vaiheessa, jos keskimääräiset palkkatiedot tuovat esiin palkkaeroja. Myös EU-oikeus edellyttää, että kaikkien palkanosien on oltava syrjimättömiä. Palkkakeskiarvot voivat kätkeä syrjiviä palkanosien määräytymismekanismeja esimerkiksi henkilökohtaisissa lisissä tai tulospalkkioissa.”*

Tasa-arvolain 6 b §:n 2 momentin mukaan palkkakartoituksessa esiin tulleiden erojen syiden selvittämiseksi tarkastellaan keskeisimpiä palkanosia. Kehittämis ehdotuksessa b esitetään, että eri palkanosia tarkasteltaisiin prosessin alusta asti. Kehittämis ehdotuksessa b viitataan myös siihen, että EU-oikeus edellyttää kaikkien palkanosien olevan syrjimättömiä. SEUT 157 artikla 2 kohdassa todetaan, että palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna.

Tasa-arvolain 6 b §:ssä käytettyihin ilmaisuihin on ottanut kantaa myös perustuslakivaliokunta. Se on todennut lausunnossaan (PeVL 31/2014 vp — HE 19/2014 vp s. 11) seuraavaa: ”Palkkakartoituksen sisältöä koskee lakiehdotuksen 6 b §. Pykälä on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 4 momentin palkkatasa-arvon edistämistä koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota pykälän 2 momenttiin sisältyviin tulkinnanvaraisiin ilmaisuihin (selkeitä eroja, keskeisimpiä palkanosia), jotka voivat herättää oikeudellista epävarmuutta ja aiheuttaa tulkintavaikeuksia. Ottaen huomioon tasa-arvosuunnitelman ja siihen liittyvän palkkakartoituksen keskeinen merkitys palkkatasa-arvon edistämiseksi valiokunta katsoo, että säännöksiä on syytä täsmentää.”

Kehittämis ehdotus c. Palkkakartoituksessa olisi tarkasteltava koko henkilöstöä. *”Palkkakartoituksessa on tarkasteltava organisaation koko henkilöstöä riippumatta siitä, minkä työehtosopimuksen piiriin henkilöstö kuuluu, tai onko se työehtosopimusten ulkopuolella.”*

Tasa-arvolaki ei tällä hetkellä ota kantaa siihen, miten palkkakartoitus toteutetaan siltä osin, jos osa henkilöstöstä on työehtosopimusten ulkopuolella tai kuuluu eri työehtosopimuksen piiriin. Sen sijaan lain perusteluissa (HE 19/2014, s. 116) todetaan, että palkkakartoituksen tulee kattaa työnantajan kaikki työntekijät yli henkilöstörajojen. Kehittämis ehdotuksessa c ehdotetaan tähän asiaan täsmennystä, mikä liittyy palkkaverailujen kattavuuteen ja vertailtavien ryhmien muodostamiseen. Niillä on merkitystä palkkakartoituksessa, kun on tarkoitus selvittää, esiintyykö työpaikalla perusteettomia palkkaeroja. Tähän liittyy myös samanarvoisen työn määritelmä. SEUT 157 artiklan 1 kohdan mukaan syrjintäkielto koskee myös samanarvoisia töitä.

Kehittämisehdotus d. Palkkaeroja tulisi analysoida nykyistä matalammalla kynnyksellä. *”Palkkaeroja tulisi analysoida nykyistä matalammalla kynnyksellä. Tällä hetkellä tasa-arvolaki edellyttää, että palkkaerojen syitä ja perusteita on selvitettävä vain siinä tapauksessa, että palkkakartoitus tuo esiin ”selkeitä” eroja naisten ja miesten palkkojen välillä. Tämän ilmaisun tulkinnanvaraisuuteen myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tasa-arvolain muutosta koskevassa lausunnossaan (PeVL 31/2014 vp.). Palkkaeroja havaittaessa on tarvittaessa tarkasteltava yksilötasonkin palkkatietoja, mutta tähän voi liittyä salassapitovelvollisuus siltä osin, kuin palkat eivät ole muutoin julkisia.”*

Tasa-arvolain 6 b §:n 2 momentissa säädetään työnantajalle velvollisuus selvittää palkkakartoituksessa mahdollisesti esiin nousseiden palkkaerojen syitä ja perusteluja. Tähän liittyy kynnys, jonka mukaan selvitysvelvollisuus on vasta silloin, jos ryhmien tarkastelu tuo esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä. Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotusten d-kohdassa esitetään tähän lainkohtaan muutosta, niin että palkkaeroja olisi velvollisuus analysoida nykyistä matalammalla kynnyksellä. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2014 katsonut, että termi selkeitä eroja on tulkinnanvarainen. Edelleen kehittämisehdotuksessa d esitetään yksilötason palkkatietojen tarkastelua ja salassapitovelvollisuutta tarvittavilta osin.

Kehittämisehdotus e. Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten julkaisu internet-sivuilla. *”Työnantajilla olisi oltava velvoite julkaista tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset internet-sivuillaan kuitenkin niin, että yksittäisen työntekijän palkkatiedot eivät käy niistä ilmi. Myös liikesalaisuudet olisi huomioitava. Tarvittaessa velvoite voitaisiin rajata suurempiin, esimerkiksi vähintään 150 henkeä työllistäviin organisaatioihin. Tällöin käytettäisiin samaa henkilömäärärajausta kuin laissa henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa (725/1990).”*

Tasa-arvolain 6 a §:n 4 momentin mukaan tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava henkilöstölle. Se liittyy läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen. Kehittämisehdotusten kohdassa e ehdotetaan tiedottamisvelvollisuutta laajennettavaksi niin, että tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset tulisi julkaista internet-sivuilla. Tässä tulisi ottaa huomioon se, että yksittäisen työntekijän palkkatiedot eivät niistä kävisi ilmi. Kehittämisehdotuksessa e esitetään, että velvoitteeseen voisi liittyä organisaation kokoa koskeva rajaus.

Asian käsittely työryhmässä

STM kertoi lähtökohdistaan palkkakartoitusta koskevien kehittämisehdotusten osalta ja korosti, että palkkakartoituksen tarkoituksena on nostaa esiin mahdollinen sukupuoleen perustuva syrjintä eli sukupuoleen välittömästi tai välillisesti liittyvät perusteetomat palkkaerot. Palkkakartoitus on myös tärkeää palkkasyrjinnän ennaltaehkäisyyn ja

palkkatasa-arvon edistämisen näkökulmasta. STM:n mukaan palkkakartoitusta koskevat haasteet voidaan kiteyttää henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksiin kartoituksen laadintavaiheessa sekä palkkakartoituksen sisältöön eli muun muassa siihen, miten palkkaryhmittelyt tehdään, mitä palkkoja tai palkanosia verrataan ja miten töiden samanarvoisuutta verrataan.

Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotuksen a osalta STM katsoi, että tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa säädetty henkilöstön edustajien oikeus on epäselvä, varsinkin kun otetaan huomioon palkkakartoituksen tarkoitus ja henkilöstön edustajan vaikeus saada muun muassa yksilötason palkkatietoja. On myös huoli siitä, että sovelletaan erilaisia käytäntöjä tietojen antamisessa henkilöstön edustajille. Henkilöstön edustajilla on tasa-arvolain mukaan oltava riittävät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet tasa-arvosuunnitelmaa laadittaessa, ja tasa-arvolain perustelujen mukaan suunnitteluun osallistuvilla on oltava käytössään asian käsittelemiseksi riittävät tiedot. STM katsoo, että on tarpeen täsmentää henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoituksen laadintavaiheessa, tarvittaessa salassapitovelvoittein.

STM näki tarvetta palkkakartoituksia koskevan sääntelyn täsmentämiselle ja tehostamiselle. Sääntelyn tehostaminen ei kuitenkaan saa tuottaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Kehittämisehdotusten b ja d osalta STM viittasi perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 31/2014 vp), jossa nostettiin esiin tasa-arvolain tulkinnanvaraiset ilmaisut (selkeitä eroja, keskeisimpiä palkanosia).

Kehittämisehdotuksen c osalta STM totesi, että palkkakartoitusten mielekkyyks perustuu ennen kaikkea palkkavertailujen kattavuuteen ja vertailuviin ryhmiin. Se, minkä ryhmien välillä palkkoja verrataan, vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten palkkakartoituksen avulla voidaan arvioida, esiintyykö työpaikalla perusteettomia palkkaeroja. Palkkakartoituksen tulisi voida nostaa esiin myös samanarvoisia töitä koskeva syrjintä. Voi olla tarpeen arvioida myös sitä, onko yhtä vaativat työt sijoitettu palkkauksessa samalle tasolle. Tämän tulisi päteä myös silloin, kun tehtävät kuuluvat eri työehtosopimusten piiriin. Jos käytössä ei ole työn vaativuudenarviointijärjestelmää, töiden samanarvoisuus ei välttämättä tule ryhmittelyissä näkyviin. Lakiin tulisi sisällyttää täsmällisemmät ohjeet palkkavertailujen tekemisestä sisältäen myös samanarvoisen työn. Henkilöstön edustajilla olisi oltava palkkatiedot kaikista työnantajan palveluksessa olevista henkilöstöryhmistä, jotta he voivat tosiasiallisesti osallistua palkkakartoitukseen.

Kehittämisehdotuksen e osalta STM totesi, että lakiin voisi sisällyttää myös muun muassa palkkakartoituksesta julkaistavan minimätiedon, kuten esimerkiksi naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero ja palkkaerojen analyysi.

Työryhmän jäseniltä pyydettiin kantoja ja perusteluja Palkka-avoimuusselvityksen kehittämisehdotuksiin a–e.

Professori emerita **Kevät Nousiainen** suhtautuu myönteisesti palkkakartoitusta koskevan lainsäädännön kehittämiseen. Nousiainen korostaa, että palkkakartoitus on voimakkaasti yhteydessä palkkasyrjinnän kieltoon. Hän katsoo myös, että läpinäkyvätön palkkausjärjestelmä muodostaa syrjintäolettaman.

TANE toteaa, että tasa-arvolaisissa ei ole nimenomaista säännöstä henkilöstön edustajan oikeudesta saada palkkatietoja palkkakartoituksen yhteydessä. Laissa ei sanota selkeästi, mistä työntekijäryhmistä henkilöstön edustajilla on oikeus saada palkkatietoja ja kuinka yksityiskohtaisia tietojen tulee olla. Keskeinen vaikeus palkkakartoituksen toteuttamisessa ja palkkasyrjinnän toteutamisessa on vaikeus saada yksittäistä työntekijää koskevaa palkkatietoa. Tämä on ongelma erityisesti yksityisen sektorin osalta. Palkkakartoitukset tehdään usein karkealla tasolla ja niissä käsitellään vain työntekijäryhmien keskipalkkoja. Tieto työntekijäryhmien keskipalkkoista ei kuitenkaan riitä mahdollisten perusteettomien palkkaerojen selvittämiseen. Tasa-arvolakia tulisi muuttaa niin, että henkilöstön edustajat saavat palkkakartoituksessa yksityiskohtaiset ja kattavat palkkatiedot.

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, Akava ja STTK) toteavat, että vuoden 2015 alusta voimaan tulleessa tasa-arvolain osittaisuudistuksessa muutettiin palkkakartoitusta koskevia säännöksiä. Tästä huolimatta palkkakartoitusten laatu ei ole olennaisesti parantunut työpaikoilla. Palkkakartoitusta koskevia säännöksiä on palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä välttämätöntä täsmentää ja tehostaa. Erityisesti paikallisesti palkkoista sovittaessa korostuu tarve avoimuudelle. Säännösten muuttamistarve on todettu selkeästi myös tasa-arvovaltuutetun selvityksessä. Säännösten tulkinnavaraisuus aiheuttaa epäselvyyttä myös henkilöstön edustajan oikeuksista.

Palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä on välttämätöntä määritellä samanarvoinen työ, jotta palkkakartoitus voitaisiin tehdä asianmukaisesti. EU-lainsäädäntö edellyttää, että samasta ja samanarvoisesta työstä maksetaan samaa palkkaa (SEUT 157 artiklan 1 kohta).

Kehittämisehdotus a. Palkkakartoitusta laadittaessa tarkasteltaisiin yksilötason palkkatietoja yhdessä henkilöstön edustajan kanssa

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat ehdotusta ja katsovat, että lainsäädäntöä on muutettava siten, että henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia parannetaan. Henkilöstön edustajan on saatava yksilöidyt palkkatie-

dot kaikkine palkanosineen koko työpaikan henkilöstöstä. Lisäksi tulee vahvistaa henkilöstön edustajan oikeutta osallistua kaikissa vaiheissa tasa-arvosuunnitteluprosessissa.

Kehittämissuositus b. Eri palkanosia tarkasteltaisiin palkkakartoitusprosessin alustalukien

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat ehdotusta. Palkka voi koostua useista eri osista ja palkkauksen kirjavuus tulee todennäköisesti kasvamaan työelämän jatkuvasti muuttuessa sekä neuvoteltaessa ja sovittaessa palkoista paikallisesti yhä enemmän. Palkkausjärjestelmät ovat moninaisia ja nykyinen palkkakartoitussäännös mahdollistaa pahimmillaan ylimalkaisen ja huonolaatuisen palkkakartoituksen heti prosessin alustalähtien, koska keskeisiä palkanosia on ryhdyttävä tarkastelemaan vasta havaittuja eroja selviteltäessä. Mikään palkanosa ei saa olla syrjivä. Nykyinen säännös ("selkeitä eroja" ja "keskeisimmät palkanosat") ei täytä EU-oikeuden vaatimuksia (SEUT 157 artiklan 1 kohta).

Kehittämissuositus c. Palkkakartoituksessa olisi tarkasteltava koko henkilöstöä

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat ehdotusta. Työehtosopimus ei oikeuta maksamaan erilaista palkkaa samasta tai samanarvoisesta työstä (esim. C-127/92 Enderby, C-400/93 Royal Copenhagen ja TyVL 10/1994, s. 4). Tämän vuoksi henkilöstön edustajien tulee voida palkkakartoitusta tehtäessä tarkastella palkkoja ja palkkaeroja koko henkilöstön osalta, arvioida niiden syitä ja lausua käsityksensä tarpeellisista korjaavista toimenpiteistä.

Kehittämissuositus d. Palkkaeroja tulisi analysoida nykyistä matalammalla kynnyksellä

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat ehdotusta ja katsovat, että palkkaeroja on analysoitava matalammalla kynnyksellä. Näin voidaan löytää paremmin perusteettomia palkkaeroja sekä varmistaa kaikkien palkanosien syrjimättömyys.

Kehittämissuositus e. Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten julkaisu internet-sivustolla

SAK ja STTK kannattavat tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten julkaisemista internet-sivustolla mutta katsovat, että julkistamisvelvoitteen pitäisi koskea tasa-arvovaltuutetun esittämän vähintään 150 työntekijän työpaikkojen sijasta työpaikkoja, joissa palkkakartoitus on lain mukaan tehtävä. Suomessa oli vuonna 2016 Tilastokeskuksen mukaan 356 790 yritystä. Näistä alle 100 työntekijän yrityksiä oli 99,6 % ja alle

50 työntekijän yrityksiä 99,1 %. Jos raja olisi 150 työntekijää, valtaosa yrityksistä jäisi esitetyn rajan ulkopuolelle.

Akava ei kannata työnantajan velvoitetta julkaista tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia internet-sivuillaan, ei isojenkaan organisaatioiden kohdalla.

Kaikki palkansaajakeskusjärjestöt ovat sitä mieltä, että tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten saatavuutta ja tiedottamista henkilöstölle tulee vahvistaa.

Työnantajajärjestöt ja SY (EK, VTML, KT ja SY) suhtautuivat työryhmässä kriittisesti Palkka-avoimuusselvityksessä esitettyihin palkkakartoitusta koskeviin kehittämissuhteisiin ja olivat tyytyväisiä tasa-arvolain nykyisiin säädöksiin. Kehittämissuhteuksista a–e työnantajajärjestöt ja SY toteavat yleisesti seuraavaa:

Tasa-arvolain palkkakartoitusta koskevat säännökset ovat jo nyt hyvin kattavat. Riittäviä perusteita muutosehdotuksille ei ole esitetty. Tasa-arvolaki sisältää jo riittävät keinot varmistaa, että samasta ja samanarvoisesta työstä samalla työnantajalla maksetaan samaa palkkaa naisille ja miehille. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee varmistaa, että palkkauksessa ei ole vääristymiä ja, jos sellaisia havaitaan, korjata vääristymät. Palkkakartoituksen tarkoitus ei ole tarkastella yksittäisten työntekijöiden palkkoja, vaan henkilöstöryhmittäisiä keskiarvoansioita, esimerkiksi tehtävän vaativuustason ja sukupuolen mukaan. Jos ryhmittäisessä tarkastelussa havaitaan selkeitä eroja, tulee selvittää erojen syitä. Erojen syiden selvittäminen ei vaadi yksilötason palkkatietojen jakamista henkilöstön edustajille. Myöskään henkilöstön edustajien riittävät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet eivät sitä edellytä. Tilastokeskuksen suosituksen mukaan palkkakartoituksessa tulee käyttää 5 tai 6 työntekijän sukupuolittaista alarajaa työntekijäryhmittäisessä tarkastelussa.

Työnantajajärjestöt ja SY katsovat, että tasa-arvolain palkkakartoitusta koskevia säännöksiä muutettiin vasta muutama vuosi sitten (vuonna 2015). Koska palkkakartoitus voidaan tehdä työpaikoilla lain mukaan kolmen vuoden välein, kartoitus on voitu vasta juuri tehdä uusien säännösten perusteella. Johtopäätökset voimassaolevan lain soveltamisesta ja sitä koskevat muutosesitykset ovat ennenaikaisia. Jos katsottaisiin, että nykyisiä lainsäädännön antamia keinoja ei käytetä tai lainsäädäntöä ei noudateta, ratkaisu ei voi olla, että lakiin säädetään lisää keinoja tai pykälä muutaman vuoden välein. Tämän sijaan työpaikoilla tulee lisätä tietoisuutta nykyisä säännöksistä ja varmistaa valvonnan toimivuus. Pakollinen palkka-avoimuus voisi johtaa palkkojen tasapäästämiseen siten, ettei henkilökohtaisesta osaamisesta ja suoriutumisesta enää uskallettaisi palkita syrjäntäepäilyjen välttämiseksi.

Kehittämisehdotus a

Työnantajajärjestöt ja SY toteavat kehittämisehdotuksen a osalta, että palkkasyrjintä on ehdottomasti kielletty. Tasa-arvolaisissa on kuitenkin tehokkaat keinot siihen puuttumiseen. Palkkasyrjintää epäiltäessä on jo nykyisin mahdollista saada ns. verrokkityöntekijän palkkatiedot viime kädessä tasa-arvovaltuutetun kautta. Pakollisen palkka-avoimuuden sijaan tulee lisätä työntekijöiden ja henkilöstön edustajien ymmärrystä työpaikalla käytössä olevasta palkkausjärjestelmästä (ns. palkkatietämys). Palkkausjärjestelmien avoimuuden, selkeyden ja tasa-arvoisuuden tavoittelu on ehdottoman kannatettavaa. Työntekijöiden tulee tietää, mistä heidän palkkansa koostuu ja miten siihen voi vaikuttaa.

Työnantajajärjestöt ja SY katsovat, että EU-säännökset eivät edellytä pakollista palkka-avoimuutta. Myöskään muut kansainväliset säännökset ns. tehokkaasta oikeussuojasta eivät edellytä pakollista palkka-avoimuutta. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa ei ole säännöksiä pakollisesta palkka-avoimuudesta. Pakollisella palkka-avoimuudella ei voida vähentää naisten ja miesten keskiansioiden välistä eroa. Toimenpiteet ja resurssit tulee suunnata muualle kuin pakolliseen palkka-avoimuuteen, erityisesti segregaaation purkamiseen. Palkkasyrjintää koskevaa oikeuskäytäntöä on hyvin vähän. Tämä osaltaan tukee sitä käsitystä, että palkkasyrjintää ei työpaikoilla lähtökohtaisesti esiinny.

Kehittämisehdotukset b–e

Työnantajajärjestöt ja SY katsovat kehittämisehdotusten b–e osalta, että työnantajien hallinnollista taakkaa ei tule lisätä. Ehdotetut muutokset palkkakartoituksen tekemiseen johtaisivat tarpeettomasti työnantajan hallinnollisen taakan huomattavaan lisääntymiseen. Ehdotukset uhkaavat nykyisin hyvin toimivien, usein työnantajien ja työntekijöiden yhteistyössä rakentamien palkkausjärjestelmien toimivuutta. Palkka tulee voida määritellä palkkausjärjestelmän perusteella. Esimerkiksi uudet palkan arviointikriteerit sotkisivat palkanmuodostuksen ja palkkausjärjestelmän tavoitteet (vaativuuden arviointi, palkkauksen kannustavuus, suorituksen palkitseminen jne.). On olennaista, että palkkakartoituksen tekemisessä voidaan käyttää jatkossakin olemassa olevia palkkausjärjestelmien mukaisia luokitteluja tai muita työpaikalla käytössä olevia tehtävien ryhmittelyjä. Palkkakartoitusta varten ei voida edellyttää uusien luokittelujen tai ryhmittelyjen luomista. Nykyisen sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa palkkakartoituksen tekeminen kaikilla työpaikoilla ja vähentää kartoituksen tekemiseen liittyvää hallinnollista taakkaa.

Työnantajajärjestöt ja SY toteavat, että jos kaikki palkanosat olisi eriteltävä heti palkkakartoituksen aluksi, johtaisi tämä täysin kestävämpään hallinnollisen taakan liisääntymiseen. Liian yksityiskohtaiset palkkakartoitusäännökset voisivat myös johtaa

työpaikoilla aiemmin hyvin toimineiden ja kannustavien palkkausjärjestelmien murentamiseen. Jos palkkakartoitukseen tulisi pakolliseksi osaksi työ- ja virkaehtosopimusten yli menevä vertailu, se merkitsisi käytännössä nykyisenkaltaisen toimialakohtaisen työehto- ja virkaehtosopimusjärjestelmän perustan horjuttamista. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2014 vp todetaan, että tulkinnanvaraisia ilmauksia ("selkeät" palkkaerot ym.) on syytä täsmentää. Lausunnossa ei todeta, että säännöksiä tulisi tiukentaa. Tällä lausunnolla ei siten voida perustella nyt esitettyjä ehdotuksia.

Edelleen työnantajajärjestöt ja SY katsovat, että jo nykyisen tasa-arvolain mukaan palkkakartoituksen piirissä on koko henkilöstö. Tältä osin ei tarvita ehdotettua muutosta. Voimassa olevan lain mukaan työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on tiedotettava omalle henkilöstölle. Sen sijaan palkkakartoituksiin sisältyvien palkkatietojen pakollinen julkistaminen internetissä vaikuttaisi vahingollisesti yritysten väliseen kilpailuun työntekijöistä. Palkkakartoitussäännökset täyttävät EU-säännösten vaatimukset. Norjassa ei ole ollenkaan velvollisuutta tehdä palkkakartoitusta. Tanskassa on velvollisuus tehdä palkkatilastointi, mutta ei varsinaista palkkakartoitusta. Missään Pohjoismaassa ei ole niin pitkälle vietyä ja hallinnollisesti raskasta järjestelmää palkka-avoimuuden ja palkkakartoitusten osalta, mitä nyt ollaan ehdottamassa Suomeen.

6 Johtopäätökset ja linjaukset

Hallituksen 8.3.2019 tapahtuneen eron vuoksi työryhmän toimeksiannossa mainittu 3) kohta (valmistella lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä koskevat johtopäätökset ja linjaukset hyödynnettäväksi jatkotyössä) jäi käsittelemättä.

Liite 1. Palkka-avoimuuslainsäädäntöä koskeva pohjoismainen vertailu

Kevät Nousiainen

Selvityksen rakenne

Tässä selvityksessä esitellään Norjan, Ruotsin ja Tanskan palkka-avoimuuteen liittyvä lainsäädäntö ja kuvataan myös lyhyesti tasa-arvo- ja syrjinnän vastaisten lakien sisältöä ja täytäntöönpanoa. Yksilön ja työmarkkinatoimijoiden oikeuksien kokonaisuus määrittää, miten tehokkaasti palkka-avoimuutta koskevat säännökset käytännössä ehkäisevät palkkasyrjintää. Lopuksi nostetaan Norjan, Ruotsin ja Tanskan säännöksiin sisältyviä hyviä käytäntöjä Suomen uudistustarpeita ajatellen.

Palkka-avoimuus Norjan oikeudessa

Tasa-arvo- ja syrjintälainsäädännöstä yleensä

Norjan vuonna 2017 voimaan tulleen yhdenvertaisuus- ja syrjintälain (*Lov om likestilling og forbud mot diskriminering LOV-2017-06-16-51*) tavoite on edistää tasa-arvoa ja estää syrjintää. Laki kattaa sukupuolen lisäksi erilaisia vanhemmuuteen liittyviä perusteita, etnisyyden, uskonnon, maailmankatsomuksen, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisemisen, iän ja muut olennaiset henkilöön liittyvät seikat (*andre vesentlige forhold ved en person*). Lakiin yhdistettiin useita aikaisempia syrjintälakeja. Lain tarkoitus on taata yhdenvertaisuus, mutta myös parantaa naisten ja vähemmistöjen asemaa (1 §). Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain syrjintäkielto (6 §) ei tosin kata kaikkia lain alaan sisältyviä syrjintäperusteita, vaan vain niistä keskeisimmät. Laki kieltää myös moniperusteisen syrjinnän, johon sisältyy useampia 6 §:ssä mainittuja syrjintäperusteita. Syrjinnän määrittely (§§ 7–10, 12–16) noudattaa EU:n oikeuden vaatimuksia. Kiellettyä on välitön ja välillinen syrjintä, tarpeellisten mukautusten laiminlyönti, häirintä ja seksuaalinen häirintä sekä ohje syrjiä. Norja noudattaa ETA-sopimuksen perusteella EU-oikeuden säännöksiä mm. sukupuolten tasa-arvoa ja henkilötietojen suojaa koskevissa kysymyksissä.

Syrjintävaltuutettu (*Diskrimineringsombudet*) ja syrjintälautakunta (*Diskrimineringsnemnda*) ovat tasa-arvoelimiä, joiden tehtävät määritellään niitä koskevassa laissa (*Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven LOV-2017-06-16-50)*). Syrjintävaltuutetun tehtävä on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja estää syrjintä lain mainitsemien syrjintäperusteiden perusteella kaikilla yhteiskunnan aloilla (5 §). Syrjintälautakunta ratkaisee

sen käsiteltäväksi tulevia syrjintäasioita. Asianosainen, syrjintävaltuutettu tai muu henkilö, jolla on oikeudellinen intressi valittaa, voi viedä asian lautakuntaan (8 §). Sekä syrjintävaltuutetun että syrjintälautakunnan toimivaltaan kuuluvat yhdenvertaisuus- ja syrjintälain ohella eräät työsuojeluasiat sekä rakentamiseen ja asumiseen liittyvät asiat (1 §). Lautakunnan toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu mm. julkisen vallan tai työmarkkinajärjestöjen tasa-arvon edistämiseen liittyvien velvoitteiden käsittely (7 §).

Norjan tasa-arvoelimityksellä on laaja toimivalta, joka kattaa useita syrjintäperusteita ja myös varsinaisen syrjintälainsäädännön ylittäviä elämänalueita. Tasa-arvolautakunta on matalan kynnyksen oikeussuojakeino. Lautakunnan kokoonpano tai oikeus viedä asioita sen käsittelyyn ei ole Suomen oikeuden tapaan sidoksissa työmarkkinajärjestöjen toimivaltuuksiin, sillä lautakunta turvaa yksittäisen syrjintää epäilevän henkilön itsenäisen oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan. Työmarkkinajärjestöjen valta viedä asioita syrjintälautakunnan käsittelyyn riippuu siitä, katsotaanko järjestöllä olevan asiassa oikeudellinen intressi.

Palkkasyrjintää epäilevän oikeus saada verrokin palkkatieto

Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 5 luvun 32 § koskee työnantajan velvollisuutta antaa tietoa palkasta syrjintää epäilevälle henkilölle. Lain 32.1 §:n mukaan työntekijä, joka epäilee palkkasyrjintää, voi vaatia työnantajalta kirjallisesti tietoa yhden tai useamman sellaisen henkilön palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista, joita hän vertaa itseensä (*sammenlikner seg med*). 32.2 §:n mukaan sillä, joka saa tietoja tämän säännöksen perusteella, on salassapitovelvollisuus, ja hänen tulee allekirjoittaa vaihtolovakuutus (*taushetserklæring*). Velvollisuus allekirjoittaa vakuutus ei koske julkisuuslain mukaan julkisia tietoja. 32.3 §:n mukaan työnantajan, joka antaa palkkatietoja työntekijälle tämän säännöksen perusteella, on samanaikaisesti informoitava työntekijää siitä, mitä hänen tietojansa on luovutettu ja kenelle. Palkkatiedon antamista koskeva säännös koskee siis muillakin kuin sukupuolen perusteella tapahtuvaa palkkasyrjintää.

Lain esitöiden mukaan (*Prop. 81 L (2016–2017, merknader til § 32)*) § 32 korvasi aikaisemman palkkaa koskevan tiedonantovelvollisuuden syrjinnän vastaisissa laeissa (jotka kielsivät sukupuolisyrjinnän ohella syrjinnän eräillä muilla perusteilla). Esitöiden mukaan säännös antaa työntekijälle, joka epäilee palkkasyrjintää, oikeuden tietää nimettyjen työtovereiden palkan. Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 32 §:n katsotaan antavan oikeusperusteen, joka oikeuttaa sekä henkilön palkkatiedon käsittelyn että sen luovuttamisen. Oikeus saada tietoa on työntekijällä, joka arvelee tullessaan palkkasyrjinnän kohteeksi. Työntekijöiden edustajalla ei ole tätä oikeutta, mutta palkkatietoa saanut työntekijä voi halutessaan luovuttaa tiedon edelleen luottamusvaltuutetulle.

Työnantajalla on velvollisuus antaa tietoa yhden tai useampien nimettyjen työtovereiden palkasta. Palkalla tarkoitetaan palkan lisäksi kaikkia muitakin etuja, joita työntekijä saa työnantajalta. Palkkatiedon lisäksi on annettava tieto palkkatasosta ja palkan määräytymisen perusteista. Sen sijaan tiedonsaantioikeus ei koske tietoa siitä, miten työnantaja on arvioinut yksittäisen työntekijän työsuoritusta. Velvollisuus koskee tilanteita, joissa työntekijä epäilee palkkansa määräytyvän syrjivästi. Epäilyksen tulee perustua syrjintäperusteeseen (kuten siihen että työntekijä on nainen tai kuuluu etniseen vähemmistöön). Vertailun edellytys on, että työtoveri tekee samantapaisia työtehtäviä tai tekee samanarvoista työtä, tai että on puhe samasta työkategoriasta tai ammattikoodista. Epäilyksen perustana voi olla se, että työntekijä on saanut tietää, että muut ovat saaneet palkankorotuksen palkkaneuvottelujen jälkeen, mutta syrjintää epäilevä työntekijä itse ei ole saanut. Työntekijä itse päättää, onko syytä epäillä syrjintää, eikä työnantaja voi kieltäytyä antamasta tietoa sillä perusteella, että työnantajan mielestä epäily on perusteeton. Palkkasyrjintää koskevassa valituksessa työnantajan puutteellinen palkkatietovelvoitteen täyttäminen vaikuttaa hänen vahingokseen. Todistustaakka siitä, ettei palkan määräytyminen ole syrjivää siirtyy silloin työnantajalle todistustaakkaa koskevan 37 §:n mukaisesti.

Palkkakartoitus

Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain mukaan positiivisen erilliskohtelun (*positiv særbehandling*) edellytyksenä on, että se edistää tasa-arvo- ja syrjintälain tavoitteita, että positiivinen toimi on kohtuullinen suhteessa sen tavoitteeseen ja niiden henkilöiden asemaan, jotka joutuvat sen vuoksi huonompaan asemaan, ja että se on määräaikainen (11 §). Yhdenvertaisuus- ja syrjintälakiin sisältyy 'aktiivista tasa-arvotyötä' koskevia velvoitteita. Varsinaista palkkakartoituksen tekemiseen velvoittavaa säännöstä ei ole. Norjassa on kuitenkin vireillä lainsäädäntöhanke, jossa ehdotetaan palkkakartoitusvelvoitetta tietyille työnantajille. Hanke on parhaillaan lausuntokierroksella.¹

Vaikka yhdenvertaisuus- ja syrjintälakiin ei tällä hetkellä sisälly varsinaista palkkakartoitusvelvollisuutta, eräät lain säännökset velvoittavat tekemään sitä muistuttavia toimia. Lain aktiivista tasa-arvotyötä koskevan 4 luvun säännökset velvoittavat edistämään tasa-arvoa ja ehkäisemään syrjintää kaikilla kielletyillä syrjintäperusteilla. Julkisilla laitoksilla sekä yli 50 henkeä työllistävillä yksityisillä työnantajilla on velvollisuus mm. analysoida syrjinnän riskejä ja niiden syitä, ryhtyä toimenpiteisiin syrjinnän ehkäisemiseksi sekä tasa-arvon ja monimuotoisuuden lisäämiseksi sekä seurata näiden toimien vaikutuksia. Tämän tulee tapahtua yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa (26 §). Kaikilla työnantajilla on velvollisuus selvittää sukupuolten tasa-arvoti-

¹ Seniorrådgiver Helena Jokila, Barne- og likestillingsdepartementet, 24.1.2019.

lanne työpaikalla, ja julkisen sektorin sekä yksityisen sektorin työnantajilla, joiden palveluksessa on yli 50 työntekijää, on velvollisuus selvittää EU-oikeuden kiellettyjen syrjintäperusteiden mukaisten ryhmien tasa-arvotilanne (26 a §).

Palkkasyrjintää koskevia kysymyksiä ja mm. samanarvoisen työn arviointia käsitellään voimassaolevan yhdenvertaisuus- ja syrjintälain esitöiden² työsuhdesyrjintään liittyvässä kohdassa *Særlige regler i arbeidsforhold*. Samanarvoisesta työstä esitöissä todetaan, että samanvertaisuutta voidaan arvioida aivan erilaisten töiden kesken, ja että vertailua voidaan tehdä työehtosopimusrajojen yli. Arvioinnin tulee perustua kokonaisuutensa arvioinnin, jossa arvioidaan työn suorittamisessa vaadittavaa pätevyyttä sekä muita keskeisiä tekijöitä, kuten työn rasittavuutta, vastuullisuutta ja työoloja. Myös henkilön asemalla työorganisaatiossa voi olla merkitystä. Lain esitöissä viitataan etenkin samanarvoista työtä koskevaan tapaukseen (LDN 23/2008), jossa vertailtiin sairaanhoitajien ja sairaalainsinöörin töitä. Tässä yhteydessä syrjintälautakunta mm. vertasi keskenään vastuuta ihmisten hyvinvoinnista ja materiaalisista arvoista kannettua vastuuta.³

Henkilötietojen suoja

Norjan oikeudessa vallitsee Ruotsin, Suomen ja Tanskan oikeuden kaltainen kaksinaisuus suhteessa palkkatietoihin. Julkisen sektorin palkkatiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia. Jokainen voi vaatia nähtäväkseen julkisen sektorin asiakirjoja, myös työntekijöiden palkkatietoja sisältäviä asiakirjoja. Julkisen sektorin työpaikat ovat julkisuuslain (*Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16*) piirissä. Yksityisen sektorin palkkatietoja pidetään työnantajan ja työntekijän välisenä, yksityisoikeudellisena kysymyksenä, eikä kolmansilla henkilöillä ole oikeutta saada tietoa toisen henkilön palkasta. Palkkatietoja ei voi luovuttaa, ellei luovutusoi-keudesta tai -velvollisuudesta ole laissa säädetty. Norjan oikeuden sääntely pohjautuu henkilötietolain (*personopplysningsloven*) ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen lähtökohtiin.

Yhdenvertaisuus- ja syrjintälain 32 §:n uudistusta valmisteltaessa oli vielä voimassa EU:n tietosuojadirektiiviä vastaava henkilötietolaki, joka korvattiin sittemmin vuonna 2018 voimaan tulleella uudella henkilötietolailla (*Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) LOV -2018-06-15-38*). Nykyinen laki täydentää EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, joka sellaisenaan on Norjan voimassaolevaa oikeutta. Henkilötietolain 6 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 9

² Proposisjon 81 L (2016–2017) till Stortinget (forslag til lovvedtak), Lov likestilling og forbud mot diskriminering, <https://www.regjeringen.no/contentassets/51354b713e3a4b17bf2c85f7dad51789/no/pdfs/prp201620170081000dddpdfs.pdf>, haettu 30.1.2019.

³ Mt., s. 278.

artiklan mukaisia henkilötietoja voidaan käsitellä, kun se on tarpeen työoikeudellisten velvollisuuksien tai oikeuksien täytäntöönpanemiseksi. EU:n tietosuoja-asetuksen 9 artikla koskee ns. arkaluontoisia tietoja, joihin henkilön palkka ja sukupuoli eivät kuulu. Muiden kuin arkaluontoisten tietojen käsittely on sallittua tietosuoja-asetuksen 6 artiklan nojalla. Norjan henkilötietolain säännös oli tarpeen muiden syrjintäperusteiden kuin sukupuolen mukaisten tietojen käsittelyä varten. Esimerkiksi henkilön etninen alkuperä on tietosuoja-asetuksen 9 §:n mukainen arkaluontoinen tieto⁴. Tällaisiakin tietoja voidaan tietosuoja-asetuksen mukaan käsitellä asetuksessa mainituilla edellytyksillä, joista 9.2 b) artikla mainitsee työoikeuden, sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alueet.

Esitöiden mukaan 32.2 §:n säännös, jonka mukaan palkkatietoa saaneella työntekijällä on salassapitovelvollisuus, ei koske tietojen antamista työntekijöitten edustajalle (*tillitsvalgt*), asianajajalle tai muulle neuvonantajalle, syrjintävaltuutetulle tai syrjintälautakunnalle. Tietoja on luvallista käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin niitä on pyydetty, siis sen arvioimiseen, onko perusteita ottaa asia esiin työnantajan kanssa ja mahdollisesti viedä se yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo- ja syrjintävaltuutetun tai syrjintälautakunnan käsittelyyn. Tiedot tulee hävittää, kun asia on loppuun käsitelty. Palkkatietoja saaneen tulee allekirjoittaa vaitiolovakuutus, josta ilmenee että tietoja käytetään vain mahdollisessa palkkasyrjintäasiassa, tietoja ei anneta muille ja että tiedot hävitetään kun asian käsittely on päättynyt. Esitöiden mukaan salassapitovelvollisuus ja vaitiolovakuutus eivät kuitenkaan koske tietoa julkisen sektorin työntekijöiden bruttopalkasta, sikäli kuin tämä tieto on jo julkinen julkisuuslain perusteella. Vaitiolovelvollisuuden rikkominen tulkitaan työsopimusrikkomukseksi, josta voi olla työ- tai virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.

32.3 §:n säännöksen esityöt toteavat, että työnantaja, jonka tulee antaa palkkatietoa työntekijästä, tulee samanaikaisesti informoida henkilöä, jonka palkkatiedoista on kysymys siitä, mitä tietoja on annettu, kenelle niitä on annettu ja että tietojen antaminen johtuu palkkasyrjintäepäilystä. Säännös juontuu aikaisemmasta henkilötietolaista, mutta vastaava velvollisuus tiedottaa henkilötietojen käytöstä asianomaiselle henkilölle sisältyy myös EU:n tietosuoja-asetukseen.

⁴ Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan 'Sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä'.

Palkka-avoimuus Ruotsin oikeudessa

Tasa-arvo- ja syrjintälainsäädännöstä yleensä

Ruotsin nykyinen syrjinnänvastainen lainsäädäntö ja sitä valvovat viranomaiset syntyivät 2008, kun aikaisemmat 'yhdessä syrjintäperusteen' syrjintää koskeneet lait ja näitä valvovat viranomaiset yhdistettiin. Palkkasyrjintää ja palkkakartoitusta koskevat säännökset sisältyvät syrjintälakiin (*Diskrimineringslag* 2008:537), joka kattaa sukupuolen ohella muitakin kiellettyjä syrjintäperusteita. Palkkakartoitusta koskevat säännökset uudistettiin vuonna 2016. Laista poistettiin aikaisempi velvoite tehdä palkkoihin liittyvä toimintasuunnitelma, mutta velvoitteen tilalle tuli velvollisuus toteuttaa kirjallinen palkkakartoitus. Kartoituksen ala on uudistuksen jälkeen laajempi, kartoitukset on tehtävä useammin ja ne koskevat useampia työnantajia.

Syrjintälakia valvoo syrjintävaltuutettu (*Lagen om diskrimineringsombudsman* 2008:568). Syrjintälautakunta (*Förordning med instruktion för Nämnden mot diskriminering* (2008:1328)) tutkii syrjintälain mukaisen uhkasakon asettamiseen liittyviä kysymyksiä. Nämä viranomaiset käsittelevät kaikkia syrjintälain mukaisia syrjintäperusteita. Sukupuoleen perustuvaan syrjintään liittyviä erityissäännöksiä tai toimintavelvoitteita sisältyy näihin lakeihin hyvin vähän, sillä yleensä syrjintälain säännökset koskevat kaikkia laissa kiellettyjä syrjintäperusteita. Palkkakartoitusta koskevat normit ovat tässä mielessä poikkeus, sillä palkkakartoitus koskee vain naisten ja miesten palkkaeroja.

Vuoden 2018 aloitti toimintansa uusi (naisten ja miesten) tasa-arvopolitiikkaan keskittyvä viranomainen (*Jämställdhetsmyndigheten*, jota koskee *Förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten* 2017:937). Uuden viranomaisen perustaminen ilmensi pyrkimystä vahvistaa sukupuolten tasa-arvoon tähtäviä toimia. Viraston tulee avustaa muita viranomaisia näiden tasa-arvotyössä sekä ihmiskaupan ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä. Palkkatasa-arvon kysymykset eivät erityisesti nousseet esiin viranomaisen ensimmäisenä toimintavuotena. Uusi viranomainen on kohdannut vastustusta, ja se päätettiin jo vuoden 2018 budjettineuvotteluissa lakkauttaa⁵. Lakkautuspäätös saattaa kuitenkin vielä peruuntua⁶.

Syrjintälaissa määritellään kielletty syrjintä EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Kiellettyä on välitön ja välillinen syrjintä, tarpeellisten mukautusten laiminlyönti, häirintä ja

⁵ STV uutiset 17.12.2018, <https://www.svt.se/nyheter/efter-rostningen-jamstalldhetsmyndigheten-ska-laggas-ner>, haettu 15.1.2019.

⁶ Aftonbladet 11.1.2019 <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/A2ap4r/nya-beskedet-jamstalldhetsmyndigheten-kan-bli-kvar>, haettu 15.1.2019.

seksuaalinen häirintä sekä ohje syrjiä (1 luvun 4 §). Lain 2 lukuun sisältyvät työelämää koskevat säännökset. Syrjintälain 6 luvun 1 §:n mukaan syrjitty voi nostaa palkka- ja muusta työhön liittyvästä syrjinnästä kanteen työriitoja koskevan lain (*Lagen om rättegången i arbetstvister* 1974:371) nojalla. Työehtosopimuksia koskevat työriidat käsitellään työtuomioistuimessa, muut työriidat käräjäoikeudessa. Pääosin noudatetaan yleisiä siviiliprosessuaalisia säännöksiä, mutta oikeudenkäyntikulujen osalta työriitoja koskee erityissäännös, jonka mukaan kumpikin osapuoli voidaan määrätä kantamaan omat oikeudenkäyntikulunsa, jos häviävällä puolella on ollut perusteltu syy saada riita ratkaistuksi. Varsinaista 'matalan kynnyksen' oikeussuojaelintä Ruotsissa ei ole.

Työntekijän oikeus saada verrokin palkkatieto

Yksittäisen työntekijän oikeus saada tietoa toisen työntekijän palkasta riippuu Ruotsin, samoin kuin Norjan, Suomen ja Tanskan oikeudessa siitä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen työnantaja. Julkisuusperiaatteen on Ruotsissa katsottu koskevan julkisia työnantajia. Syrjintävaltuutetun mukaan valtion, kunnan ja maakunnan työnantajilla on velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa yleisistä asiakirjoista. Julkisen sektorin työntekijän palkkatieto on julkinen asiakirja, josta voi pyytää kopion. Julkisuusperiaate koskee salsapitolainsäädännön mukaan myös sellaisia yrityksiä, taloudellisia yhdistyksiä tai säätiöitä, joissa kunnalla tai maakunnalla on määräysvalta. Yksityisen sektorin työntekijällä ei ole oikeutta saada tietoa yksittäisen verrokin palkasta. Suoja palkkasyrjintää vastaan rakentuu palkkakartoitussäännöksen ja vahvan myötämäärämisäädännön pohjalta, ja työntekijä on riippuvainen työntekijän edustajien toiminnasta palkkasyrjintää koskevan tiedon käsittelyssä.

Ruotsin säännökset rakentuvat perinteisesti vahvan työntekijöiden myötävaikuttamis-oikeuden pohjalle siinä, että työntekijöiden edustajilla on oikeudellisesti säännelty pääsy työnantajan taloudellista, tuotannollista ja henkilöstöpoliittista tilannetta kuvaaviin tietoihin. Toimintamalli rakentuu kollektiivisopimusten osapuolia koskeville velvoitteille, ja siihen osallistuvat työnantajan ja työntekijöiden edustajat. Mallin toimivuus heikkenee, jos työnantaja ei ole osallisena missään kollektiivisopimuksessa. Mallin heikkoutena voi myös pitää sitä, että vaikka syrjintälaki antaa syrjitylle oikeuden nostaa palkkasyrjinnästä kanteen tuomioistuimessa, yksittäisen työntekijän oikeus saada tietoja on samaan tapaan puutteellinen kuin Suomenkin oikeuden mukaan. Palkkatieto on saatavilla, kun kyseessä on julkisen sektorin työnantaja, tai kun palkkakartoitus tuottaa sellaista tietoa, jonka pohjalta on mahdollista arvioida olevansa syrjitty. Oikeus saada oikeussuojan kannalta olennaista tietoa riippuu siis joko työpaikan luonteesta (julkinen-yksityinen) tai työmarkkinajärjestöjen toimintakyvystä palkkakartoituksen toteuttajina. Yksittäisellä työntekijällä ei ole palkkasyrjintäepäilyn vuoksi oikeutta saada toisen työntekijän palkkatietoja.

Palkkakartoitus

Palkkakartoitusta koskevat normit sisältyvät syrjintälain 3 lukuun, joka käsittelee 'aktiivisia toimia' eli syrjinnän ehkäisemiseen ja yhdenvertaisten oikeuksien edistämiseen liittyviä toimia. Aktiiviset toimet käsittävät syrjintäriskien ja muiden oikeuksien toteutumisen esteiden tutkimista, analysointia, toimenpiteitä ja seurantaa. Uudistetut palkkakartoitussäännökset tulivat voimaan vuoden 2017 alusta.

Jotta perusteettomat palkka- ja muut työehtojen erot naisten ja miesten välillä havaittaisiin, poistettaisiin ja estettäisiin on työnantajan analysoitava sovellettavia palkkamääräyksiä ja käytäntöjä ja muita työehtoja sekä samoiksi tai samanarvoisiksi arvioitavia töitä tekevien nais- ja miestyöntekijöiden välisiä palkkaeroja (3 luvun 8 §). Työnantajan on analysoitava, onko esiintyvillä palkkaeroilla välitön tai välillinen yhteys sukupuoleen. Analyysissa tulee erityisesti analysoida samaa työtä tekevien naisten ja miesten välisiä palkkaeroja (3 luvun 9.1 §). On myös tarkasteltava palkkaeroja sellaisten työntekijäryhmien välillä, jotka tekevät naisvaltaista työtä tai työtä, jota yleensä pidetään naisvaltaisena, ja sellaisten työntekijäryhmien välillä, joiden työtä on pidettävä samanarvoisena, mutta jotka eivät ole tai joita ei yleisesti pidetä naisvaltaisina (3 luvun 9.2 §). On myös analysoitava palkkaeroja naisvaltaisten ja ei-naisvaltaisten ryhmien välillä, jos miesvaltainen ryhmä saa korkeampaa palkkaa, vaikka työn vaatimusten katsotaan olevan alhaisemmat (3 luvun 9.3 §).

Laissa annetaan suhteellisen tarkat ohjeet siitä, miten tulee arvioida töiden samanarvoisuutta. Työtä on pidettävä samanarvoisena toisen työn kanssa, jos se on yhtä arvokasta kuin toinen työ kokonaisarvioinnin perusteella, jossa otetaan huomioon työn asettamat vaatimukset ja työn luonne. Työn vaatimuksia arvioitaessa on otettava huomioon kriteereitä, jotka koskevat työssä vaadittavia tietoja ja valmiuksia sekä työn vastuullisuutta ja rasittavuutta. Työn luonnetta arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon työolot (3 luvun 10 §).

Palkkakartoitus, kuten muutkin ns. aktiiviset toimet, perustuu työnantajan ja työntekijöiden yhteistyöhön. Palkkakartoitus on toteutettava työnantajan ja työntekijöiden yhteistyössä (3 luvun 11 §). Tällaista yhteistyötä varten työnantajan on annettava työntekijäorganisaatiolle, johon työnantaja on työehtosopimuksella sitoutunut, sellainen informaatio jota tarvitaan, että kyseinen organisaatio voi osallistua aktiivisia toimia koskevaan työhön. Jos on kyse yksittäisen työntekijän palkasta tai muista työoloista, niitä koskevat myötävaikuttamisesta työelämässä annetun lain 21, 22 ja 56 pykälien säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja vahingonkorvauksesta (3 luvun 12 §). Kun on kyse muiden kuin myötävaikuttamislain mukaisista tilanteista, salassapito perustuu julkisuus- ja salassapitolain 10 luvun 11–14 §:iin ja 12 luvun 2 §:ään.

Palkkakartoitusvelvollisuus koskee kaikkia työnantajia, mutta vain yli 10 työntekijää työllistävillä on velvollisuus dokumentoida tähän liittyvät toimet. Jos työnantajan palveluksessa on 10–24 työntekijää, hänen tulee vuosittain dokumentoida lain 8–9 §§:n mukaan tehty kartoitustyö (3 luvun 14 §) sekä tiedot siitä, miten työnantajan ja työntekijöiden välinen yhteistyö palkkakartoituksessa toteutetaan. Jos työnantajan palveluksessa on vähintään 25 työntekijää, vaaditaan laajempi dokumentointi, joka käsittää myös selvityksen palkkakartoituksen osoittamien, sukupuoleen välittömästi tai välillisesti liittyvien palkkaerojen korjaamisesta, sekä kustannusarvio ja aikataulu tarpeellisten palkkakorjausten toteuttamiseksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kolmen vuoden kuluessa. Suurten työnantajien tulee myös dokumentoida muita aktiivisiin toimiin liittyviä toimenpiteitään (3 luvun 13 §).

Laki myötämääräämisestä työelämässä toimii tavallaan palkkakartoituksen perustana tai mallina. Myötämääräämislaki antaa työntekijöiden edustajalle pääsyn monenlaisiin työnantajan hallussa oleviin tietoihin, joita työntekijäpuoli voi vaatia nähtäväkseen. Myös työnantajaosapuoli voi vaatia nähdäkseen sellaisen asiakirjan, johon työntekijäpuoli neuvotteluissa viittaa (18 §). Työnantajan tulee jatkuvasti pitää työntekijäjärjestö tietoisena toimintansa tuotannollisesta ja taloudellisesta kehityksestä sekä noudattamansa henkilöstöpolitiikan suuntaviivoista. Työnantajan on myös annettava työntekijäorganisaatiolle tilaisuus tarkastaa toimintaan liittyviä tilejä ja muita asiakirjoja siinä määrin kuin on tarpeen työntekijäorganisaation jäsenten yhteisten etujen valvomiseksi. Pyyntöstä työnantajan on myös annettava kopioita asiakirjoista ja avustettava työntekijäjärjestöä selvityksin, joita tämä tarvitsee edunvalvonnassa (19 §). Työnantajan, joka ei ole osallisena missään kollektiivisopimuksessa, on pidettävä sellaiset työntekijäjärjestöt, joiden jäseniä työnantajan palveluksessa on, tietoisina siitä, miten toiminta tuotannollisesti ja taloudellisesti kehittyy, sekä henkilöstöpolitiikan suuntaviivoista (19 a §). Jos on olemassa paikallinen työntekijäjärjestö, työnantajan on annettava tieto tälle (20 §). Tiedon antava osapuoli voi velvoittaa toisen osapuolen vaitiolovelvollisuuteen (21 §). Jos tästä ei synny yksimielisyyttä, asia voidaan viedä tuomioistuimeen. Paikallis- tai keskusjärjestön edustaja saa antaa saamansa salassa pidettävän tiedon edelleen järjestön hallituksen jäsenelle, jolla on vastaava vaitiolovelvollisuus (22 §).

Myötämääräämislaki sisältää työntekijöiden edustajan oikeuden saada mm. yksittäistä henkilöä koskevia palkkatietoja ja tietoja hänen työtehtävistään. Työntekijöiden edustajalla on kuitenkin salassapitovelvollisuus, joka vastaa julkisuus- ja salassapitolain mukaista velvollisuutta. Henkilöä, joka osallistuu viranomaistoimintaan viranomaisen tehtävässä tai virkavelvollisuuden nojalla tai vastaavalla tavalla koskee kielto paljastaa yksilöä koskevia tietoja (2 luvun 1 §:n 2 momentti). Työntekijäorganisaation edustajaa koskee sama kielto luovuttaa tietoja tai käyttää niitä kuin viranomaisiakin, lukuun ottamatta sitä, että työntekijäorganisaation edustajalla on oikeus kiellosta huolimatta antaa tieto edelleen organisaation hallituksen edustajalle, jota kielto myös koskee.

Tiedon luovuttajan tulee kertoa kiellosta tiedon saajalle (10 luvun 12 §). Tiedon haltija saa käyttää tietoa tehtävässään, mutta ei saa kertoa siitä kenellekään muulle.

On yleistä, että ruotsalaisiin työehtosopimuksiin sisältyy tarkempia ohjeita siitä, miten palkkakartoitusta tulee tehdä⁷. Syrjintävaltuutettu ohjeistaa työnantaja palkkakartoituksen tekemisessä⁸ verkkosivuillaan. Ohjeistuksen mukaan työnantajan on ensin kartoitettava palkkausjärjestelmä ja sitten analysoitava palkkaeroja naisten ja miesten välillä, kun nämä tekevät samoja tai melkein samoja työtehtäviä (sama työ). Työtehtävät määrittävät miten työntekijät tulee ryhmitellä, ei kuuluminen tietyn sopimuksen tai järjestön piiriin. Ryhmittelyssä on otettava huomioon kaikki työntekijät, myös päälliköt ja työnjohto, eikä työsuhteen muodolla ole merkitystä. On otettava huomioon kaikki relevantti palkkaukseen liittyvä tieto: kollektiivisopimuksen määräykset, luontaisedut kuten työsuhteauto, asunto- ja matkaedut, sekä bonusjärjestelmä ja muut palkkaukseen sisältyvät erät. Jos analyysi osoittaa palkkaeroja naisten ja miesten välillä samassa työssä, on arvioitava onko erolla välitön tai välillinen suhde sukupuoleen. Koko palkkaero on voitava selittää. Kun on kyse yksilön palkkauksesta, on tarpeen tehdä arvio yksilötasolla. Lisäksi tulee selvittää samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten palkkaeroa samaan tapaan kuin samaa työtä tekevien. Töiden samanarvoisuus on siis määritelty laissa. Lakiin perustuva vertailu nais- ja miesvaltaisten ryhmien välillä, jotka tekevät samanarvoista työtä ja joista toinen ryhmä tekee työtä joka ei ole naisvaltaista, tai jota ei yleensä pidetä naisvaltaisena, tulee ohjeistuksen mukaan ymmärtää niin, että kun ryhmässä naisten osuus on yli 60 prosenttia, työtä voi pitää naisvaltaisena. Laissa otetaan huomioon myös tilanne, jossa naisvaltainen ryhmä tekee arvokkaampaa työtä kuin ei-naisvaltainen ryhmä ja saa huonompaa palkkaa. Tällöinkin tulee tehdä analyysi palkkaeron syystä.

Henkilötietojen suoja

Palkka-avoimuuden kannalta relevantteja ovat tiedon kokoamiseen ja käsittelyyn liittyvät säännökset, joita sisältyy myötävaikuttamisesta työelämässä annettuun lakiin (*Lagen om medbestämmande i arbetslivet* 1976:580) sekä julkisuus- ja salassapitolakiin (*Offentlighet- och sekretesslag* 2009:400). Julkisuuslainsäädännön perusperiaate on, että julkisen viranomaisen hallussa oleva tieto on lähtökohtaisesti julkista, ja salassa pidettäviä ovat vain erikseen sellaisiksi määrätyt tiedot.

Julkisuuslakia on uudistettu EU:n yleisen tietosuojalainsäädännön tultua voimaan. Lain 21 luvun 7 §:n mukaan (säännös 2018:2000) julkisuuslain sellaiset säännökset,

⁷ Veldman, Al. (2017), *Pay Transparency in the EU: A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*. European Commission, 38.

⁸ <http://www.do.se/framja-och-atgarda/arbetsgivarens-ansvar/lonekartlaggning/>, haettu 3.1.2019.

jotka ovat ristiriidassa tietosuojalainsäädännön kanssa syrjäyttävät julkisuuslain säännökset. EU:n tietosuoja-asetuksen tai sitä täydentävän kansallisen lain (*Lag med komplementterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning 2018: 218*) mukaan salassapidettävät tiedot on pidettävä salassa. Täydentävä laki tuli voimaan touku- kuussa 2018. Lain 2 luvun 1 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 6.1 c artiklan mukai- sestesti henkilötietoja on mahdollista käsitellä, jos käsittely on tarpeen lain tai asetuksen, työehtosopimuksen tai sellaisen päätöksen nojalla, joka on tehty lain tai asetuksen nojalla. Lain 2 luvun 2 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 6.1 e artiklan mukaisesti hen- kilötietoja voidaan käsitellä, jos se on välttämätöntä jotta voidaan täyttää lakiin, ase- tukseen tai kollektiivisopimukseen tai lakiin tai asetukseen perustuvan päätöksen pe- rustuva yleisen edun mukainen tehtävä, tai jos kyse on rekisterinpitäjän viranomaistoi- minnasta. Lain 3 luku käsittelee arkaluontoisten tietojen käsittelyä. Arkaluontoisia ovat tietosuoja-asetuksen 9.1 artiklan mukaiset tiedot. Näitä tietoja voidaan lain 3 luvun 2 §:n mukaan käsitellä tietosuoja-asetuksen 9.2 b artiklan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen, että rekisterinpitäjä tai rekisteröity voi täyttää velvollisuutensa tai käyttää oi- keuksiaan työoikeuden ja sosiaaliturvan sekä sosiaalisen suojelun alalla. Kolmannelle henkilölle tällaisia tietoja voi luovuttaa vain jos työoikeudessa tai sosiaalilainsäädän- nössä on säädetty rekisterinpitäjälle velvollisuus luovuttaa tietoja tai jos rekisteröity on antanut luovutukseen suostumuksensa. Lain 3 luvun 3 §:n mukaan viranomainen voi käsitellä arkaluontoisia tietoja tietosuoja-asetuksen 9.2 artiklan mukaan vain kun tie- dot on luovutettu viranomaiselle, ja laki velvoittaa käsittelemään tietoja, jos tieto on tarpeen asian käsittelemisessä, tai jos käsittely on välttämätöntä tärkeän yleisen in- tressin vuoksi eikä se loukkaa rekisteröidyn henkilökohtaista integriteettiä.

Palkka-avoimuus Tanskan oikeudessa

Tasa-arvo- ja syrjinnänvastaisesta oikeudesta yleensä

Tanskasta tuli Euroopan yhteisöjen jäsen jo 1970-luvulla, jolloin annettiin ensimmäiset sukupuolisyrynnän kieltävä yhteisöoikeuden direktiivit. Tanskan tasa-arvolainsäädäntö syntyi tarpeesta panna täytäntöön Euroopan yhteisön oikeutta. Säännökset jaettiin tuolloisten tasa-arvo- ja samapalkkadirektiivien mukaisesti kahteen lakiin. Yleiset syr- jintäkiellot ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyvät säännökset sisällytettiin tasa-arvolakiin, ja palkkaan liittyvät säännökset samapalkkalakiin. Tanskassa malli säilyi sen jälkeenkin, kun EU:n oikeudessa sukupuolisyryntää koskevat tasa-arvo- ja palkkasyrjintädirektiivi on yhdistetty tasa-arvodirektiivin uudelleenlaadittuun toisintoon (2006/54/EY). Vaikka Tanskan tasa-arvolait ovat pääosin velvoittavaa oikeutta, niiden säännöksistä on usein mahdollista poiketa kollektiivisopimuksella, joka antaa työnteki- jälle lain tasoisen suojan. Silloin toimitaan myötämäärämlain mukaisesti.

Molemmat Tanskan sukupuolten tasa-arvoa koskevat lait on uudistettu 2010-luvulla. Tasa-arvolaki (*Lov om ligestilling af kvinder og mænd*, LBK nr 1678 af 19/12/2013) ja

samapalkkaisuuslaki (*Ligelønsloven* LBK nr 899 af 05/09/2008) päätettiin pitää erillään muita EU:n oikeuden mukaisia syrjäntäperusteita koskevasta lainsäädännöstä. Syrjäntälailla (*Loven om foskelbehandling på arbejdsmarkedet m.v.* LBK nr 1001 af 24/08/2017) pannaan täytäntöön EU:n muita syrjäntäperusteita kuin sukupuolta koskeva lainsäädäntö. Tässä suhteessa Tanskan lainsäädäntö muistuttaa Suomen oikeutta. Tasa-arvolain sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltö (2 luvun 2–3 §§) käsittää EU-oikeuden mukaiset välittömän ja välillisen syrjinnän kiellot. Tasa-arvolakiin sisältyy syrjäntäkieltojen lisäksi tasa-arvon edistämiseen velvoittavia säännöksiä. Samapalkkaisuuslaki taas käsittää palkkasyrjinnän kiellon. Syrjäntäkiellon loukkaamista käsittelee yhdenvertaisuusneuvosto (*Ligebehandlingsnævnet, Lov om Ligebehandlingsnævnet*). Neuvosto käsittelee kaikkia syrjäntäperusteita koskevia valituksia, mukaan lukien samapalkkaisuuslakiin perustuvia (1.2 §). Neuvosto voi ratkaista myös palkansaajan valituksia, jotka perustuvat kollektiivisopimukseen, jos palkansaaja osoittaa, ettei asianmukainen työntekijäjärjestö pane täytäntöön lainsäädäntöä vastaavaa kollektiivisopimuksen säännöstä (1.6 §), ja muuten valituksen voi tehdä se, jolla on asiassa oikeudellinen intressi. Neuvosto voi määrätä syrjinnästä hyvityksen (2 §) Tanskan ihmisoikeusinstituutin (*Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution*) tehtävä on edistää, arvioida ja tukea naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sekä avustaa syrjinnän uhreja. Ihmisoikeusinstituutilla on myös oikeus vielä yhdenvertaisuusneuvostoon asioita, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä tai jotka ovat yleisen edun mukaisia (1.8 §).

Työntekijän oikeus saada verrokin palkkatieto

Julkisia asiakirjoja koskeva lainsäädäntö (*Lov om offentlighed i forvaltningen* LBK nr 606 af 12/06/2013, *Offentlighedsloven*) antaa kansalaisille oikeuden saada julkisen sektorin hallussa olevia tietoja, kuten tietoa julkisen sektorin työntekijöiden palkoista. Yksityisen sektorin palkkatiedot eivät ole julkisia, ja niiden käsittely perustuu henkilötietolainsäädäntöön.

Samapalkkaisuuslain 2 a.1 §:n mukaan palkansaajalla on oikeus kertoa omasta palkastaan (*videregive oplysninger om egne lønforhold*). Säännös tuli voimaan palkkatilastointia koskevan velvoitteen käyttöönoton yhteydessä. Tavoitteena oli estää sellaiset sopimukset, joilla työntekijä sitoutuu vaikenemaan palkkaehdoistaan. Säännös takaa sen, että työntekijä voi aina antaa tietoa palkastaan myös työntekijäjärjestölle. Säännöstä ei 2 a.2 §:n mukaan sovelleta siltä osin kuin kollektiivisopimus antaa palkansaajalle vähintään edellisen momentin mukaiset oikeudet.

Samapalkkaisuuslain 3 §:n mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työntekijää tai käyttää muita vastatoimia, koska työntekijä on nostanut palkkakanteen tai antanut tietoja palkastaan. Säännöstä vahvistaa todistustaakasäännös, jonka mukaan työntekijän on

osoitettava, että irtisanomiseen oli muu syy kuin tasa-arvokanne. 3.3 §:n mukaan oikeudeton irtisanominen on pätemätön, jos työsuhteen jatkuminen tai palauttaminen ei ole ilmeisen kohtuutonta, jolloin irtisanottu voi vaatia hyvitystä. Sääntö on voimassa, vaikka irtisanomisesta seuraavasta hyvityksestä ei ole jollakin alalla säännöksiä, jotka ottaisivat kohtuullisesti huomioon palkansaajan ja työnantajan olosuhteet (4 §). Oikeuskirjallisuuden mukaan palkka-avoimuutta kannattava työntekijä voi joutua vasta-toimien kohteeksi myös työtovereitten taholta. Tällaista tilannetta voidaan käsitellä työturvallisuus- tai ammattijärjestökysymyksenä.⁹

Syrjintää epäilevällä on oikeus nostaa palkkasyrjinnästä kanne tai kun se on tarkoituksenmukaista, viedä asia sovitteluun. Ennen kanteen nostamista hänellä on mahdollisuus käyttää muita toimivaltaisia elimiä asian selvittämisessä (4 a §). Ihmisoikeusinstituutti avustaa syrjinnän uhreja, ja yhdenvertaisuusneuvosto käsittelee mm. palkkasyrjintää koskevan kiellon loukkaamisia. Lain 5 §:n mukaan työntekijä ei voi luopua palkkaetuudestaan, mutta säännös ei koske velvoitetta, joka perustuu kollektiivisopimukseen.

Palkkakartoitus

Tasa-arvolain 3 luku koskee viranomaisten velvollisuuksia. Luvun 4 §:n mukaan viranomaisten tulee integroida naisten ja miesten tasa-arvo kaikkeen suunnitteluunsa ja toimintaansa. 5 §:n mukaan ministeriöiden ja yli 50 henkeä työllistävien julkisten instituutioiden ja valtion virastojen tulee joka toinen vuosi tehdä tasa-arvoselvitys. Siihen on sisällytettävä tietoja tasa-arvopolitiikasta, viraston viranhaltijoiden sukupuolijakaumasta ja muista olosuhteista, joilla on merkitystä viraston tasa-arvotoiminnan arvioimisen kannalta. Tasa-arvolain tasa-arvon valtavirtaistamista koskeva velvollisuus koskee siis vain julkista sektoria. Tasa-arvolain 5 a §:n mukaan kunnallisten ja alueellisten neuvostojen tulee vähintään joka toinen vuosi tehdä selvitys naisten ja miesten tasa-arvosta kunnallisten ja alueellisten työntekijöiden keskuudessa. Selvityksen tulee sisältää tietoja siitä, onko kunnalla tai alueella tasa-arvopolitiikkaa ja minkälaista se on, sekä tietoja sukupuolten jakautumisesta eri työntekijäkategorioihin, eri lautakuntien sukupuolenmukaisesta jakautumisesta ja muista olosuhteista, joilla oletetaan olevan merkitystä tasa-arvon kannalta. Selvitys toimitetaan tasa-arvoministeriölle. Tasa-arvoministeriö voi vahvistaa sääntöjä selvitysten sisällöstä. Ministeriö tekee selvitysten pohjalta selvityksen ja tasa-arvosuunnitelman parlamentille. Palkka-avoimuuden kannalta tasa-arvolain merkitys on välillinen.

⁹ Warming, Kenn, Precht, Kirsten, Hesby Krogh, Ask *Hvad tjener du? Åbenhed om løn på arbejdspladsen*. Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution 2017, 20 - 21. https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/hvad_tjener_du_-_aabenhed_om_loen_pa_arbejdspladsen_2017_-_web.pdf, haettu 3.2.2019.

Samapalkkaisuuslaki kieltää välittömän ja välillisen palkkasyrjinnän (1.1 §). Jokaisen työnantajan on maksettava naisille ja miehille kaikkien palkanosien ja palkan ehtojen osalta samaa palkkaa samasta työstä ja samanarvoisesta työstä (*der tillaegges samma vaerdi*). Etenkin kun sovelletaan töiden ammatillista luokittelua palkan määritymisessä, järjestelmän on perustuttava samoihin kriteereihin mies- ja naistyöntekijöiden osalta (1.2 §). Työn samanarvoisuutta koskeva arvio on tehtävä relevanttien työn vaatimusten ja muiden relevanttien tekijöiden kokonaisarvioinnin pohjalta (1.3 §). Lakia ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun kollektiivisopimus sisältää vastaavan velvollisuuden (1.4 §).

Samapalkkaisuuslain 1 a § määrittelee välittömän ja välillisen erilliskohtelun (syrjinnän) EU-oikeuden edellyttämällä tavalla, ja määrittelee palkan (kaikki työntekijälle työsuhteen perusteella välittömästi tai välillisesti maksetut etuudet). 1 b §:n mukaan julkisilla viranomaisilla on velvollisuus ottaa huomioon sukupuolten tasa-arvo, kun ne toteuttavat lakeja ja hallinnollisia määräyksiä, politiikkoja ja toimia, jota samapalkkaisuuslaki koskee. Tässäkin suhteessa siis julkinen ja yksityinen sektori ovat Tanskan oikeudessa eri asemassa.

Samapalkkaisuuslain 2.1 § määrittää palkkasyrjinnän uhrin oikeuden nostaa palkkasyrjintäkanteen. Kanteella voidaan vaatia korvausta laittomasta palkkaerosta (krav på forskellen). 2.2 §:n mukaan voidaan myöntää hyvitystä, joka määräytyy työntekijän työsuhteen pituuden ja muiden asiaan liittyvien seikkojen perusteella.

Varsinainen palkka-avoimuuden edistämiseen liittyvä samapalkkaisuuslain säännös 5 a § käsittää työnantajan velvollisuuden tehdä joko palkkatilastointia tai palkkaselvitys. Työnantajalla, jonka palveluksessa on vähintään 35 työntekijää, on velvollisuus laatia sukupuolittain eritelty palkkatilasto ryhmiteltynä niin, että ryhmässä on vähintään 10 kumpaakin sukupuolta. Palkkatilastointivelvoite ei koske maataloutta, puutarhayrityksiä, metsätaloutta ja kalastusta (5 a.1 §). Ryhmät on muodostettava DISCO-koodin mukaisesti. Kyseinen koodi on Kansainvälisen työjärjestön ammattitehtävien luokituksen perustuvan luokittelun tanskalainen virallinen versio¹⁰, jonka mukaisesti laaditaan virallinen palkkatilasto¹¹. Koodin avulla työntekijät luokitellaan työtehtäviensä pohjalta.

Palkkatilastointi tehdään DISCO-koodin kuusinumeroista tarkkuustasoa vastaavasti. Työnantajan velvollisuus on selvittää tilastointiperusteet ja käytetty palkkakäsite

¹⁰ Job title – DISCO-08 The official classification of job titles in Denmark, <https://www.nyidanmark.dk/en-GB/Words-and-concepts/SIRI/DISCO-code>, haettu 17.1.2019.

¹¹ <https://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/nomenklaturer/disco-08-i-loenstatistikken>, haettu 17.1.2019.

(5 a.2 §). Ne yritykset, jotka tekevät Tanskan tilastotoimistolle vuosittaista palkkatilastointia, voivat pyytää tilastotoimistolta sukupuolittain eriteltyä palkkatilastoa (5 a.3 §). Työnantajan velvollisuus tehdä palkkatilasto lakkaa, jos työnantaja tekee työntekijöiden kanssa sopimuksen yhteistyössä tehtävän selvityksen tekemisestä. Selvityksen tulee sisältää kuvaus työehdoista, joilla on merkitystä naisten ja miesten palkkaukseen työpaikalla, ja enintään kolmen vuoden kuluessa toteutettavia toimenpide-ehdotuksia sekä näiden seuranta selvityskaudella. Selvityksen tulee kattaa kaikki työnantajan palveluksessa olevat, ja se on toteutettava joko työntekijöiden tiedonsaantia ja kuulemista koskevan lain tai kollektiivisopimuksen määräysten mukaisesti. Selvitys on tehtävä valmiiksi sen kalenterivuoden aikana jolloin palkkatilastointivelvollisuus alkoi (5 a.4 §).

Palkkatilastointivelvoite otettiin samapalkkalakiin vuonna 2001, mutta säännöstä on uudistettu useita kertoja. Vuonna 2011 tehdyn kriittisen arvioinnin jälkeen säännöksiä tiukennettiin 2014. Silloin palkkatilastoinnin velvoite laajeni 10 työntekijää työllistäviin työnantajiin, ja työntekijöiden oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluksi tilastoinnin yhteydessä vahvistettiin. Palkansaajat saivat oikeuden saada tietoa siitä DISCO-koodista, jota heihin sovelletaan sukupuolittain eriteltyssä tilastossa. Vuoden 2015 vaalien jälkeen uusi hallitus palautti aikaisemman työntekijärajan (35 työntekijää), perustellen muutosta sillä, että tiukempi säännös rasitti elinkeinoelämää liiaksi. Tanskan ihmisoikeusinstituutti, joka on tasa-arvolainsäädäntöä arvioiva ja syrjinnän uhreja avustava tasa-arvoelin, pitää lainmuutosta tarpeettomana ja olennaisena samapalkkasääntelyn heikennyksenä. Ihmisoikeusinstituutti suosittelee että palattaisiin pienempien yritysten tilastointivelvoitteeseen ja tiukennettaisiin työntekijöiden oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluksi.¹²

Henkilötietojen suoja

Työntekijän oikeus saada tietoa omasta ja muiden työntekijöiden palkoista perustuu siis osittain henkilötietosuojalainsäädäntöön, osittain julkisuuslakiin. Näiden lähtökohdat ovat hyvin erilaiset. *Offentlighedsloven* antaa kansalaisille oikeuden saada julkisen sektorin hallussa olevia tietoja, kuten tietoa julkisen sektorin työntekijöiden palkoista. Yksityissektorin palkkatietoja koskee etupäässä tietosuojalainsäädäntö, joka määrittää miten palkkatietoja on mahdollista käsitellä. Tietosuojakäsittely edellyttää, että henkilörekisterissä oleva tieto on luovutettava rekisteröidylle henkilölle. Muiden henkilöiden oikeudesta saada tällaista yksilöä koskevaa tietoa tietosuojalainsäädännössä ei ole säännöksiä. Tanskan lainsäädäntö muistuttaa Suomen oikeutta siinä, että yksityisen ja julkisen sektorin työntekijät ovat erilaisessa asemassa palkkatietojen

¹² Tanskan ihmisoikeusinstituutin raportti sukupuolten tasa-arvosta, s. 18-23. https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2015-16/delrapport_med_issn/status_2015-16_delrapport_om_koen_-_issn.pdf. Haettu 21.1.2018.

avoimuuden suhteen. Samoin kuin Suomessa, henkilötietojen käsittelyä koskee EU:n henkilötietoasetus, mutta siihen liittyvän kansallisen lainsäädännön säätäminen on edelleen kesken.

Samapalkkaisuuslain 5 b § antaa yksittäiselle työntekijälle oikeuden saada tietää, minkä työluokituskoodin (ns. DISCO-koodin) mukaan hänen palkkansa määräytyy. Oikeus saada tieto omasta palkasta perustuu myös henkilötietoja koskevaan lainsäädäntöön, jonka periaatteena on ennestään jokaisen henkilön oikeus saada tietää itseään koskevat henkilötietorekisterin tiedot. Tällä hetkellä Tanskan tietosuojalainsäädäntöä uudistetaan. EU:n tietosuoja-asetus on jäsenvaltioissa suoraan voimassa, eikä tietosuojadirektiivin täytäntöönpaneva henkilötietolaki (*Persondataloven*) ole kaikin osin voimassa tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Persondataloven velvoitti rekisterinpitäjän antamaan rekisteröidylle tätä koskevan tiedon, kun rekisteröity sitä pyysi. Sama velvoite on nyt voimassa tietosuoja-asetuksen nojalla. Persondataloven sisältää kuitenkin myös työelämää koskevia säännöksiä, joille ei ole vastinetta tietosuoja-asetuksessa. *Datatilsynet* on antanut ohjeita työnantajan velvollisuudesta antaa tietoa ja työntekijän oikeudesta saada sitä persondatalovenin perusteella.¹³

Myös EU:n henkilötietoasetuksen lähtökohta on, että henkilöllä on oikeus saada itseään koskeva tieto, joka sisältyy henkilörekisteriin. Tanskassa (kuten Suomessakin) EU:n tietosuoja-asetusta täydentävä lakiesitys on vireillä¹⁴. Lakiesityksen 12.1 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 6(1) ja 9(1) artiklojen tarkoittamaa tietoa voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen työlainsäädännön mukaisten velvoitteiden tai rekisterinpitäjän ja tiedon subjektin lakiin tai kollektiivisopimukseen perustuvien oikeuksien vuoksi. Lakiesityksen 12.2 §:n mukaan tällaisen tiedon käsittely on sallittua myös, kun rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen legitiimi, lakiin tai kollektiivisopimukseen perustuva intressi edellyttää tiedon käsittelyä, edellyttäen ettei tiedon subjektin perusoikeuksia loukata.

Parhaat käytännöt

Pohjoismaiset tasa-arvolait poikkeavat toisistaan sekä yksittäisten säännösten, säännöskokonaisuuden että toimintaympäristönsä suhteen. Tämän selvityksen tavoite on selvittää Norjan, Ruotsin ja Tanskan palkka-avoimuuteen liittyviä säännöksiä, mutta

¹³ Warming, Kenn, Precht, Kirsten, Hesby Krogh, Ask *Hvad tjener du? Åbemhed om løn på arbejdspladsen*. Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution 2017, 22-23, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/hvad_tjener_du_-_aabenhed_om_loen_pa_arbejdspladsen_2017_-_web.pdf, haettu 10.1.2019.

¹⁴ Databeskyttelsesloven (Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger) on *Datatilsynet* -viranomaisen verkkosivun mukaan edelleen parlamentin käsiteltävänä.

paremman kuvan säännösten toimivuudesta saa, kun ottaa huomioon tasa-arvolainsäädännön kokonaisuuden.

Pohjoismaille on yhteistä se, että naisten ja miesten tasa-arvoa ja sukupuoleen kohdistuvaa palkkasyrjintää sekä henkilötietojen suojaa koskeva oikeus perustuu EU:n oikeuteen (pakottavan EU-oikeuden tason voi toki kansallisesti ylittää). Pohjoismaissa työmarkkinajärjestöillä on tärkeä rooli tasa-arvo-oikeudessa.

Erojakin on. Ns. myötämääräislainsäädännön merkitys vaihtelee. Etenkin Ruotsissa myötämääräislaki on tärkeä, ja työntekijäjärjestöjen oikeus saada tietoa mm. työntekijöiden palkasta on hyvin vakiintunut. Kollektiivisopimusten merkityskin vaihtelee. Tanskan oikeus sallii useissa suhteissa poiketa pakottavasta työ- ja tasa-arvolainsäädännöstä kollektiivisopimuksin, jos sopimus takaa yhtä vahvan suojan työntekijälle kuin laki.

Norjassa taas kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on ollut suuri merkitys tasa-arvolainsäädäntöä kehitettäessä. Norjan oikeuden ihmisoikeuslähtöisyys ilmenee mm. siinä, että palkkasyrjintää jollakin kielletyllä syrjintäperusteella epäilevällä on yksilöllinen oikeus saada verrokkaa tai verrokkeja koskeva palkkatieto. Syrjintää epäilevä voi kuitenkin luovuttaa tämän tiedon tahoille, jotka voivat avustaa häntä syrjintäasiassa (asianajajalle, työntekijöiden edustajalle tai yhdenvertaisuusvaltuutetulle). Norjan syrjintälautakuntaa voi pitää ns. matalan kynnyksen oikeussuojaelimenä. Järjestely on ihmis- ja perusoikeudellisten suositusten mukainen hyvä käytäntö. Samoin Tanskan yhdenvertaisuuslautakunta on luonteeltaan matalan kynnyksen oikeussuojaelin.

Pohjoismaiset tasa-arvolait poikkeavat toisistaan myös siinä, ovatko sukupuolisyrynnän ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvät säännökset erillään muiden syrjintäperusteiden sääntelystä vai eivät. Suomen ja Tanskan sukupuolten tasa-arvoa koskevat säännökset ovat erillislakeja, Norjan ja Ruotsin syrjinnänvastaiset lait kattavat sukupuolen lisäksi muitakin syrjintäperusteita. Tällä ratkaisulla saattaa olla vaikutusta mm. lakien valvontaresurssien käyttöön.

Voimassa olevat palkkakartoitussäännökset (Ruotsi, Suomi ja Tanska) koskevat vain naisten ja miesten palkkoja. Muihin syrjintäperusteisiin liittyvien palkkaerojen kartoittaminen olisikin hankalampaa. Kaikissa Pohjoismaissa sukupuolisyryntä on kielletty symmetrisesti, ts. laki kieltää sekä naisten että miesten syrjinnän. Ruotsin palkkakartoitussäännös on kuitenkin sukupuolisenä tunnusmerkinä mielessä, että se velvoittaa arvioimaan mm. naisvaltaisia tai naisvaltaisia töitä tekevien työntekijöiden palkkoja ei-naisvaltaisiin ryhmiin. Muutenkin Ruotsin palkkakartoitussäännös ilmaisee Suomen säännöstä paremmin, mihin kartoituksella pyritään. Ruotsin oikeudessa korostuu etenkin samanarvoisten töiden vertailu. Ruotsin oikeuden mukaan palkkakartoitus on myös tehtävä joka vuosi, toisin kuin Suomessa, ja kartoitusvelvollisuus koskee myös

pieniä työnantajia (tosin alle 10 työntekijää työllistävän työnantajan ei tarvitse dokumentoida kartoitusta). Ruotsin oikeudessa annetaan yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten palkkakartoitus tulee tehdä ja miten yksittäisen työntekijän palkkatietoja tulee käsitellä. Ruotsin palkkakartoitussäännöstöä voi kokonaisuudessaan pitää hyvän käytännön mukaisena.

Kaikissa pohjoismaissa yksilön palkkatietoja suojellaan yksityisellä sektorilla huomattavasti tiukemmin kuin julkisella sektorilla. Syrjintää epäilevän henkilön oikeus saada tietoa verrokin palkasta riippuu hänen palvelussuhteensa laadusta. Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta tämä on ongelma. Palkkatietojen nauttima yksityisyyden ja henkilötietojen suoja kuuluu kaikissa Pohjoismaissa EU:n oikeuden piiriin. Vuonna 2018 voimaan tullut EU:n yleinen tietosuoja-asetus ohjaa yksilön palkkatietojen käyttöä merkittävästi. Valitettavasti asetusta täydentävä kansallinen lainsäädäntö on edelleen kesken Suomessa ja Tanskassa. Tietosuoja-asetus koskee vain nimettyä henkilöä koskevia tietoja. Käytännössä palkkatiedot ovat aina tällaisia. Koska palkkakartoituksen toteuttaminen edellyttää yksilön palkkatietojen käsittelyä, pohjoismaisessa lainsäädännössä suojataan yksilön palkkatietoa salassapitosäännöksin. Tämä koskee sekä Norjan lain mukaisesti yksilölle luovutettua tietoa verrokin/verrokkien palkasta että palkkakartoituksen yhteydessä työntekijöiden edustajille luovutettua tietoa yksilöiden palkoista.

Norjassa yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lain mukaan työoikeudellisen lain perusteella on mahdollista käsitellä myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia ns. arkaluontoisia tietoja. Sukupuoli ja palkka eivät ole tällaisia arkaluontoisia tietoja, mutta esimerkiksi henkilön etninen alkuperä on. Kun palkkakartoitus tai oikeus saada tietoa verrokin palkasta koskee vain naisten ja miesten palkkoja, tietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisiin edellytyksiin.

Lähteet

Virallislähteet

Norja

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16, Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>, haettu 21.1.2019.

Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) LOV-2017-06-16-50, Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-50>, haettu 20.1.2019.

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering LOV-2017-06-16-51, Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>, haettu 20.1.2019.

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) LOV -2018-06-15-38, Lovdata <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2000-04-14-31>, haettu 22.1.2019.

Proposisjon 81 L (2016-2017) till Stortinget (forslag til lovvedtak), Lov likestilling og forbud mot diskriminering, <https://www.regjeringen.no/contentassets/51354b713e3a4b17bf2c85f7dad51789/no/pdfs/prp201620170081000ddd-pdfs.pdf>, haettu 30.1.2019.

Ruotsi

Lagen om rättegången i arbetstvister 1974:371, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1974371-om-rattegangen-i-arbetstvister_sfs-1974-371, haettu 5.2.2019.

Lagen om medbestämmande i arbetslivet 1976:580, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1976580-om-medbestammande-i-arbetslivet_sfs-1976-580, haettu 8.2.2019.

Diskrimineringslag 2008:537, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/diskrimineringslag-2008567_sfs-2008-567, haettu 21.1.2019.

Lagen om diskrimineringsombudsman 2008:568, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008568-om-diskrimineringsombudsmannen_sfs-2008-568, haettu 1.2.2019.

Förordning med instruktion för Nämnden mot diskriminering 2008:1328, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20081328-med-instruktion-for_sfs-2008-1328, haettu 5.2.2019.

Offentlighet- och sekretesslag 2009:400, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400, haettu 8.2.2019.

Förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten 2017:937, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017937-med-instruktion-for_sfs-2017-937, haettu 5.2.2019.

Lag med komplementterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning 2018: 218, Svensk författningssamling https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2018218-med-kompletterande-bestammelser_sfs-2018-218, haettu 8.2.2019.

Tanska

Ligelønsloven LBK nr 899 af 05/09/2008, Retsinformation DK <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206381>, haettu 6.2.2019.

Lov om offentlighed i forvaltningen LBK nr 606 af 12/06/2013, Retsinformation DK <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=152299>, haettu 7.2.2019.

Lov om ligestilling af kvinder og mænd, LBK nr 1678 af 19/12/2013 Retsinformation DK <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=160578>, haettu 6.2.2019.

Lov om Ligebehandlingsnævnet LBK nr 1230 af 02/10/2016 Retsinformation DK <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=179851>, haettu 7.2.2019.

Lov om forbud mod forskelbehandling på arbejdsmarked m.v. LBK nr 1001 af 24/08/2017, Retsinformation DK <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=179869>, haettu 7.2.2019.

Lov om supplerende bestemmelser til forordning of beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven) LBK nr 502 af 23/05/2018, Retsinformation DK <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=201319>, haettu 21.1.2019.

Muut lähteet

Aftonbladet 11.1.2019 <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/A2ap4r/nya-beskedet-jamstalldhetsmyndigheten-kan-bli-kvar>, haettu 15.1.2019.

Diskrimineringsombudsmannen (DO). <http://www.do.se/framja-och-atgarda/arbetsgivarens-ansvar/lonekartlaggning/>, haettu 3.1.2019.

Job title – DISCO-08 The official classification of job titles in Denmark, <https://www.nyidanmark.dk/en-GB/Words-and-concepts/SIRI/DISCO-code>, haettu 17.1.2019.

Jokila, Helena seniorrådgiver, Barne- og likestillingsdepartementet, Norge, sähköpostiviesti 24.1.2019.

Køn Status 15-16 Institut før menneskerettigheder 2016, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2015-16/delrapporter_med_issn/status_2015-16_delrapport_om_koen_-_issn.pdf, haettu 21.1.2019.

Statistics Denmark. <https://www.dst.dk/en/Statistik/dokumentation/nomenklaturer/disco-08-i-loenstatistikken>, haettu 17.1.2019.

STV uutiset 17.12.2018, <https://www.svt.se/nyheter/efter-rostningen-jamtalldhetsmyndigheten-ska-laggas-ner>, haettu 15.1.2019.

Veldman, Al. (2017), Pay Transparency in the EU: A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway. European Commission.

Warming, Kenn, Precht, Kirsten, Hesby Krogh, Ask Hvad tjener du? Åbenhed om løn på arbejdspladsen. Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution 2017, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/hvad_tjener_du_-_aaenhed_om_loen_pa_arbejdspladsen_2017_-_web.pdf, haettu 3.2.2019.

Liite 2. Täydentävä mielipide

26.3.2019

Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti

Täydentävä mielipide

Katsomme, että palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti on puutteellinen eikä se anna oikeaa kuvaa nykytilasta. Palkkatasa-arvon tila on raportissa väitettyä huomattavasti parempi. Tämän todistaisivat esimerkiksi tasa-arvolain samapalkkaisuuskäsitteen toteutumista kuvaavat tilastot (Tilastokeskus), jotka puuttuvat raportista.

Palkkasyrjintä on ehdottomasti kiellettyä. Suomen tasa-arvolainsäädäntöä uudistettiin viimeksi vasta vuonna 2015. Säännökset ovat kunnossa eikä niihin tarvita muutoksia. Lainsäädäntö täyttää muun muassa kaikki EU-kriteerit ja on edistyksellinen myös kansainvälisestä näkökulmasta.

Jos katsotaan, että nykylainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia palkkasyrjinnan selvittämiseen ei käytetä, ratkaisu ei voi olla, että säädetään lisää pykälää ja tiukennetaan säännöksiä. Oikea ratkaisu on sen sijaan tietoisuuden lisääminen nykyisen lainsäädännön velvoitteista ja mahdollisuuksista. Kannatamme myös sitä, että työntekijöiden palkkatietämystä siitä, mistä palkka koostuu ja miten siihen voi vaikuttaa, parannetaan.

Katja Leppänen, EK
Mika Happonen, VTML
Maarit Lehtinen, KT
Atte Rytönen, SY

