

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain, tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n, tilastokeskuksesta annetun lain, tulotietojärjestelmästä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpano)

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain, tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n, tilastokeskuksesta annetun lain, tulotietojärjestelmästä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Muutoksilla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (EU) 2023/970 (palkka-avoimuusdirektiivi).

Yleistä

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus edistää samapalkkaisuutta koskevan perusoikeuden täytäntöönpanoa erityisesti vahvistamalla palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan velvoitteesta mm. toimittaa tietoa palkkaeroista viranomaisille ja työntekijöille, korjata perusteettomat palkkaerot sekä tietyissä tapauksissa laatia yhteinen palkka-arviointi. Velvoitteiden valvontaa varten perustettaisiin valvontamekanismi, jossa tasa-arvovaltuutettu saisi tietoja palkkaeroista tulotietojärjestelmän ja Tilastokeskuksen kautta. Tasa-arvovaltuutetulle ehdotetaan myös muita uusia tehtäviä sekä mahdollisuutta määrätä laiminlyöntimaksu.

Yleisenä huomiona on todettava, että esitetty sääntely on paikoin rakenteeltaan vaikeaselkoista ja osin sääntelyssä säädettävien velvoitteiden sisältö jää muun muassa tästä syystä epäselväksi. Lisäksi osin varsin yleiselle tasolle jätettyjen säännösten säännöskohtaisissa perusteluissa on saatettu ilmaista hyvinkin tarkkoja velvollisuuksiin liittyviä rajoituksia tai tarkennuksia, jotka eivät kuitenkaan ilmene

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

säännöksestä. Jäljempänä on pyritty konkretisoimaan eräiden huomioiden kautta edellä mainittua vaikeaselkoi-suutta ja esitysluonnokseen liittyviä oikeudellisia ongelmia tai tulkintaepäselvyyksiä. Esitysluonnos kaipaa vielä kauttaaltaan huolellista jatkovalmistelua.

Tasa-arvovaltuutetulle esitetyt uudet tehtävät (laki tasa-arvovaltuutetusta)

Esityksessä ehdotetaan tasa-arvovaltuutetulle kokonaan uusia tehtäviä, minkä lisäksi tasa-arvovaltuutetun valvonnan piirissä oleva sääntely laajenee. Käytännössä merkittävä osa palkka-avoimuusdirektiivistä aiheutuvista uusista tehtävistä tulisi esityksen mukaan tasa-arvovaltuutetun huolehdittavaksi.

Osa tasa-arvovaltuutetulle esitetyistä uusista tehtävistä poikkeaa luonteeltaan tasa-arvovaltuutetun nykyisistä tehtävistä. Näitä ovat erityisesti palkkaeron syiden analysointi ja välineiden kehittäminen palkkauksen eriarvoisuuden arvioimiseksi, palkkatietojen kerääminen ja julkaiseminen sekä järjestelmällinen tietojen kokoaminen palkkasyrjintään liittyvistä asioista, valituksista ja kanteista. Ottaen erityisesti huomioon ehdotettujen tehtävien edellyttämä tilasto- ja analysointiosaaminen sekä muun muassa palkkatietojen kokoamiseen liittyvä hallinnollisen työn määrä suhteessa valtuutetun kokoon, olisi aiheellista vielä harkita, soveltuisiko jokin toinen, suurempi viranomainen paremmin hoitamaan näitä tehtäviä.

Ottaen huomioon tasa-arvovaltuutetun itsenäinen ja riippumaton asema, pitää oikeusministeriö tärkeänä ottaa tarkasti huomioon tasa-arvovaltuutetun näkemys sille ehdotetuista uusista tehtävistä.

Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:ään ehdotetut valtuutetun uudet tehtävät on kirjoitettu lakitekstiin varsin yksityiskohtaisesti verrattuna voimassa olevaan lakiin. Kuitenkin muutosten perustelut on kirjoitettu varsin suppeasti. Kaikkien uusien tehtävien osalta esityksestä ei ilmene edes esimerkinomaisesti, mitä uudet tehtävät käytännössä edellyttäisivät, tai miten ne suhtautuisivat nykyisiin tasa-arvovaltuutetun tehtäviin. Koska on kyse viranomaiselle ehdotettavista uusista lakisääteisistä tehtävistä, olisi jatkovalmistelussa aiheellista täsmentää niiden sisältöä ja luonnetta. Vaikka valtuutetulla on itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena harkintavaltaa siinä, miten se toteuttaa sille osoitetut tehtävät, tulee kuitenkin olla lain perusteella selvää, millaisista tehtävistä on kyse.

Esityksestä ei esimerkiksi käy ilmi, eroaako ehdotettu uusi 6 kohta (edistää tasa-arvolaissa säädettyjen samapalkkaisuuden periaatteen ja palkkauksen läpinäkyvyyden toteutumista tietoisuutta lisäämällä, myös ottamalla huomioon risteävän syrjinnän) luonteeltaan tasa-arvovaltuutetulle jo nykyisin kuuluvista, saman pykälän 2 ja 3 kohdissa kuvatuista edistämistä- ja tietojen antamistehtävistä; vai onko kyse saman laatuista tehtävistä, joista on palkka-avoimuusdirektiivin johdosta arvioitu olevan tarpeellista säätää niimenomaisesti laissa.

Ehdotetun uuden 7 kohdan osalta ei ilmene, millä tasolla sukupuolten välisen palkkaeron syitä valtuutetun olisi tarkoitus tehtävän nojalla analysoida; onko kyse yleisemmästä yhteiskunnallisesta arvioinnista, vai esimerkiksi työpaikkatason analyysistä?

Esityksestä ei myöskään käy ilmi, mitä tarkoitusta varten valtuutettu keräisi tietoja palkkasyrjintää koskevista tapauksista eri viranomaisissa. Palkka-avoimuusdirektiivin 29 artiklan 4 kohdan perusteella mainitut tietojenkeruutehtävät vaikuttavat liittyvän ainakin komissiolle tehtävään raportointiin.

Pykälään lisättäväksi ehdotetun uuden 2 momentin mukaan 1 momentin 6 kohdassa risteävällä syrjinnällä tarkoitetaan syrjintää, joka perustuu sukupuolen sekä yhden tai useamman muun syrjintäperusteen yhteisvaikutukseen. Kyseinen, esityksessä ehdotettu uusi 6 kohta koskee tehtävää edistää tasa-arvolaissa säädettyjen samapalkkaisuuden periaatteen ja palkkauksen läpinäkyvyyden toteutumista tietoisuutta lisäämällä. Valittu ratkaisu on ristiriidassa sen kanssa, miten tasa-arvovaltuutetun tehtävistä on muutoin säädetty. Nykyisin tasa-arvovaltuutetun toimivalta määräytyy pitkälti tasa-arvolainsäädännön soveltamisalan mukaisesti. Tasa-arvolaissa taas määritellään esimerkiksi ne syrjinnän kiellot ja edistämismittaukset, joita tasa-arvovaltuutettu valvoo, samoin kuin lain tarkoitus, jonka edistäminen on tasa-arvovaltuutetun tehtävä.

Risteävän syrjinnän määrittelemisen ainoastaan tasa-arvovaltuutetun yhden tehtävän osalta antaa kuvan, ettei tasa-arvovaltuutettu voisi muissa tehtävissään ottaa huomioon myös risteävän syrjinnän elementtejä. Oikeusministeriö katsoo, ettei nykyisen lainsäädännön pohjalta ole kuitenkaan estettä sille, että tasa-arvovaltuutettu voisi ottaa risteävän syrjinnän huomioon tehtäviensä hoidossa. Syrjintätilanteisiin, joissa on kyse sekä sukupuoleen perustuvasta että yhdenvertaisuuslaissa kielletystä syrjinnästä, on otettu kantaa yhdenvertaisuuslain esitöissä. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuuslakia voidaan "tasa-arvolain lisäksi soveltaa tilanteisiin, joissa on kysymys paitsi sukupuoleen perustuvasta myös yhdenvertaisuuslaissa kiellettävästä syrjinnästä (moniperusteinen syrjintä). Tällaisesta tilanteesta voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun henkilöä ilman hyväksyttävää syytä kohdellaan muihin verrattuna eri tavalla sekä hänen sukupuolensa että ikänsä perusteella." Lisäksi yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan todetaan kuuluvan myös "sellainen moniperusteinen syrjintä, jossa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää (risteävä syrjintä). Näissä tilanteissa sukupuoli voi olla yksi tällainen seikka" (HE 19/2014 vp, s. 57).

Tasa-arvovaltuutettu voi siis käsitellä moniperusteisen syrjinnän tilanteita tasa-arvolain kieltämän sukupuolisyrjinnän osalta. Käytännössä risteävän syrjinnän valvonta on em. hallituksen esitystekstin vuoksi kuulunut valtuutettujen välisessä työnjaossa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Itse laissa ei kuitenkaan ole rajattu tasa-arvovaltuutetun toimivaltaa risteävän syrjinnän osalta, eikä lain perusteluilla voida tällä tavoin rajata viranomaisen toimivaltuuksia. Tämän vuoksi oikeusministeriö katsoo, ettei ole lainsäädännöllisiä esteitä sille, etteikö myös tasa-arvovaltuutettu voisi valvoa sellaista moniperusteista syrjintää, jossa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää (risteävä syrjintä), jos yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös palkka-avoimuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan e-alakohtaan, jonka mukaan direktiiviä sovellettaessa syrjintänä pidetään myös intersektionaalista syrjintää, joka on sekä sukupuoleen että yhteen tai useampaan muuhun, direktiivillä 2000/43/EY tai direktiivillä 2000/78/EY suojattuun syrjintäperusteeseen perustuvaa syrjintää. Mikäli tasa-arvovaltuutetun toimivaltaan ei kuuluisi sukupuoleen liittyvä moniperusteinen tai risteävä syrjintä, ei valtuutettu voisi valvoa kaikkia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia syrjinnän muotoja.

Säädösteknisenä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 1 §:ssä viitataan naisten ja miesten välisestä laista annettuun lakiin ja todetaan, että siihen viitataan jäljempänä laissa tasa-arvolakina. Lain 2 §:ään ehdotetuissa muutoksissa olisi siten selvyiden vuoksi syytä viitata kyseiseen lakiin tasa-arvolakina.

Viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä koskeva sääntely (erityisesti 1. LE 6 d ja 6 e §:t)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 6 d §:ssä säädettäisiin täytäntöönpanettavan direktiivin mukaisesta työnantajan veloitteesta ilmoittaa palkkaerot. Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa on kuvattu valmisteluvaiheessa arvioituja erilaisia malleja veloitteen toteuttamiseksi. Esitysluonnoksessa valittu malli on sinänsä oikeudellisesti mahdollinen, mutta ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen muodostuu monimutkaiseksi sen toteuttamiseen osallistuvien viranomaisten velvollisuuksien ja toimivallan kannalta. Esitysluonnoksen sääntely jättää jossain määrin epäselväksi, minkä viranomaisen tai toimijan vastuulla mikäkin velvollisuuden toteuttamiseen liittyvä toimi on ja milloin kukin taho on laissa säädetyn veloitteensa täyttänyt.

Oikeusministeriö korostaa, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti

tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle. (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 2.4)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 6 d §:n 1 momentissa asetetaan työnantajalle velvoite ilmoittaa tietoja tasa-arvovaltuutetulle, mutta toisaalta 1 momentissa tarkoitetut tiedot ilmoitetaan pykälän 3 momentin mukaan Tilastokeskuksen välityksellä. Kyseisessä momentissa säädetään siitä, että Tilastokeskus koostaa osan 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen perusteella ja toimittaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot eteenpäin tasa-arvovaltuutetulle.

Säännösten huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että Tilastokeskuksesta annettuun lakiin lakiehdotuksessa (4. LE) säädettäväksi ehdotetun 2 c §:n mukaan Tilastokeskus voi tuottaa tasa-arvovaltuutetulle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 6 d §:n edellyttämiä asiantuntijapalveluita. Kyseinen säännös ei velvoita Tilastokeskusta tuottamaan asiantuntijapalveluita, vaan ainoastaan mahdollistaa tällaisen tehtävän hoitamisen. Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 2 §:ään (joka koskee tasa-arvovaltuutetun tehtäviä) ehdotetaan lisättäväksi 4 momentti, jonka mukaan Tilastokeskus tuottaa tasa-arvovaltuutetulle asiantuntijapalveluita. Jälkimmäinen säännös lienee tarkoitettu Tilastokeskusta velvoittavaksi, jolloin Tilastokeskus käytännössä täyttäisi 1. lakiehdotuksessa työnantajaa koskevaksi säädetyn velvoitteen. Lisäksi luonnoksen 2. lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tasa-arvovaltuutetun tehtäväksi 6 d §:ssä ja 6 e §:ssä tarkoitettujen tietojen kerääminen. Säännösten eri viranomaisten velvollisuudet työnantajalle säädetyn velvoitteen toteuttamisessa hahmottuvat vaivalloisesti ja tuntuvat olevan osin keskenään ristiriidassa. Tasa-arvovaltuutetun tehtäväksi on säädetty 6 d §:n mukaisten tietojen ja palkka-arviointien kerääminen, mutta käytännössä Tilastokeskus koostaisi tulotietojärjestelmästä kyseiset tiedot ja toimittaisi ne eteenpäin tasa-arvovaltuutetulle.

Epäselvyyttä lisää säännöskohtaisten perustelujen perustelulausumat siitä, että "Pykälän mukaan Tilastokeskus toteuttaisi palkka-avoimuusdirektiivin edellyttämien tietojen keräämisen, analyysin ja raportoinnin toimeksiantona" ja "tiedonkeruu ja tietojen julkistaminen tehtäisiin tiiviissä yhteistyössä tasa-arvovaltuutetun kanssa, joka toimisi direktiivin tarkoittamana valvontaviranomaisena" (s. 63). Sääntelykokoaisuudessa epäselväksi jää, mikä taho kokonaisuudessa toimisi toimeksiantajana ja missä määrin eri toimijoiden velvoitteet perustuisivat velvoittaviin säännöksiin.

Lisäksi toimivaltuuksien ja velvoitteiden kohdentumisen epämääräisyys korostuu tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (53/2018) ehdotetussa 12 §:n muutoksessa, jossa säädettäisiin tietojen antamisajasta. Kyseinen pykälä koskee tietojen antamista tulotietojärjestelmään, jota ylläpitävä viranomainen ei olisi kuitenkaan vastuussa tietojen koostamisesta tai eteenpäin toimittamisesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan täytäntöönpanon kohteena olevassa direktiivissä kuitenkin säädetään siitä, milloin ja kuinka usein työnantajan tulee toimittaa 6 d §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot viranomaiselle, joka vastaa tietojen koostamisesta ja julkaisusta. Kansallisessa täytäntöönpanossa ei näyttäisi asettuvan minkäänlaista määräaikaa sille, milloin ja kuinka usein Tilastokeskuksen on tehtävä 6 d §:n 3 momentissa tarkoitettu koontia ja eteenpäin välittämistä koskeva tehtävänsä. Vastaavasti 6 d §:n 4 momentin mukainen työnantajan velvollisuus 6 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen oikeellisuuden varmistamiseen jää sääntelymallissa epäselväksi. Milloin tietojen oikeellisuus varmistetaan, kun tiedot toimitetaan tulotietojärjestelmästä valvovalle viranomaiselle Tilastokeskuksen välityksellä?

Vaikka on sinänsä mahdollista hyödyntää viranomaisia työnantajalle direktiivin perusteella seuraavan raportointivelvoitteen täyttämiseksi, muodostuu nyt ehdotettu sääntely monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi vastuiden kohdentumisen näkökulmasta. Lisäksi esitetystä sääntelymallista seuraa, että esitysluonnoksen perusteella on vaikea vakuuttua siitä, että työnantajan tiedonantovelvollisuuden täyttämiseen osallistuvien viranomaisten välillä tiedonsaantioikeuksista on säädetty riittävästi ja asianmukaisesti.

Vaikuttaisi siltä, että Tilastokeskus saisi sääntelymallissa tulotietojärjestelmästä tietoja, jotka tulotietojärjestelmästä annetun lain 2 §:n perusteella voisivat olla salassa pidettäviä tietoja. Tulotietojärjestelmästä

annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä. Kyseistä pykälää koskevissa perusteluissa on todettu, että Tulorekisteriyksikkö voisi antaa tiedot tiedon käyttäjälle aina silloin kun erityislaissa on säädetty, että tiedon käyttäjällä on oikeus saada mainitut tiedot joko suoraan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä (HE 134/2017 vp, s. 98).

Ehdotetussa sääntelymallissa jää epäselväksi, mihin Tilastokeskuksen oikeus saada tulotietojärjestelmästä salassa pidettäviä tietoja työnantajalta tai toiselta tulotietojärjestelmän käyttäjältä perustuisi, jos tällainen tiedonsaantioikeus salassa pidettävään tietoon on tarkoitus perustaa suoraan Tilastokeskukselle tässä sääntelymallissa. Lisäksi esityksestä ei saa kovinkaan selkeää kuvaa siitä, mitä tietoja Tilastokeskus saisi tulotietojärjestelmästä 6 d §:n 1 momentin 1-6 kohdassa tarkoitettujen tietojen koostamiseksi. Vaikuttaa siltä, että Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeus kohdistuu laajempaan joukkoon tulotietojärjestelmän tietoja kuin mikä on lopulta tasa-arvovaltuutetulle välitettävien tietojen kokonaisuus.

Esitetty sääntelymalli jää näin ollen toimivaltuuksien selkeyden, velvoitteiden sisällön ja tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta monitulkintaiseksi ja osin epäselväksi. Tällä on myös keskeistä merkitystä sen kannalta, onko ehdotettavan sääntelyn suhde tietosuoja-sääntelyyn järjestetty asianmukaisesti (ks. tarkemmin jäljempänä henkilötietojen suojaa koskeva jakso). Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida valitun ilmoittamismallin toimivuutta ja selkeyttää sääntelykokonaisuutta eri toimijoiden velvollisuuksien osalta.

Muut tasa-arvolakia koskevat huomiot

Tasa-arvolain 9 a §

Ehdotetun tasa-arvolain 9 a §:n 2 momentin mukaan silloin, kun työnantaja ei ole noudattanut tietyissä lainkohdissa säädettyjä velvoitteitaan, työnantajan on palkkasyrjintäasiassa osoitettava, ettei palkkasyrjintää ole tapahtunut, paitsi jos rikkominen on ollut ilmeisen tahatonta ja vähäistä.

Ehdotus perustuu direktiivin 18 artiklan 2 ja 3 kohtiin. Näissä kohdissa säädetään työnantajan näyttövelvollisuudesta tilanteissa, joissa työnantaja ei ole pannut täytäntöön direktiivin 5, 6, 7, 9 ja 10 artiklassa säädettyjä palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia velvoitteita.

Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, ovatko kaikki 9 a §:n 2 momentissa viitatuissa lainkohdissa tarkoitettut velvoitteet todella sellaisia, joiden rikkomisesta direktiivi edellyttää työnantajan näyttövelvollisuudesta säättämistä. Hallitusohjelman mukaan direktiivi tulee panna täytäntöön minimisäännösten mukaisesti (s. 66).

Oikeusministeriö tuo tältä osin esiin esimerkiksi sen, että direktiivin 18 artiklassa ei ole mainittu direktiivin 8 artiklaa, joka koskee vammaisten henkilöiden oikeutta saada tietoja. Vaikka työnantajan näyttövelvollisuuden ulottaminen myös tilanteisiin, joissa tietoja ei ole annettu vammaisten erityistarpeet huomioivassa muodossa, ei vaikuta ongelmalliselta, direktiivi ei näyttäisi edellyttävän siitä säättämistä.

Direktiivin 18 artiklassa ei mainita myöskään tietosuoja koskevaa 12 artiklaa. Näin ollen direktiivi ei vaikuttaisi edellyttävän säättämistä työnantajan näyttövelvollisuudesta silloin, kun työnantaja ei ole noudattanut artiklan mukaista velvollisuuttaan. Oikeusministeriö katsoo, ettei siitä tulisi säätää myöskään kansallisesti. Tietojen käyttäminen johonkin muuhun tarkoitukseen lieenee sitä paitsi usein merkityksentöntä palkkasyrjinnän näkökulmasta. Lain 9 a §:n 2 momentissa ei tulisi siten viitata 6 e §:n 5 momenttiin, kuten siinä ei viitata myöskään vastaavaan 6 g §:n 7 momenttiin.

Erityisen kysymyksenalaista on se, edellyttääkö direktiivi työnantajan näyttövelvollisuudesta säättämistä silloin, kun työnantaja ei ole korjannut palkkatasa-arvon vastaista tilannetta (6 d §:n 8 momentti ja 6 e §:n 4 momentti). Se ei vaikuta ”palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevalta velvoitteelta”. Kysymys siitä, onko mitään korjattavaa edes olemassa, lieenee usein sen oikeudenkäynnin kohteena, jossa asetettavasta todistustaakasta olisi kyse. Asiaa tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

Säädösteknisenä huomiona oikeusministeriö tuo esiin, että momentin jälkimmäisen virkkeen maininta ”tässä momentissa tarkoitetuista velvoitteista” voitaisiin muotoilla niin, että siinä selkeämmin viitattaisiin niihin lainkohtiin, joissa tarkoitettujen velvoitteiden rikkomisesta on kysymys. ”Tässä momentissa” viittaa nyt nimittäin 9 a §:n 2 momenttiin, jossa työnantajalle ei säädetä mitään velvoitetta. Tilannetta selkeyttäisi esimerkiksi se, jos 9 a §:n 2 momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädettäisiin ”edellä mainituista velvoitteista” tai ”edellä mainituissa säännöksissä tarkoitetuista velvoitteista” ja asiaa selvennettäisiin momentin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Tasa-arvolain 21 §

Lain 21 §:n 5 momentissa ei ehdoteta säädettäväksi 6 d §:n 1 momentissa tarkoitettu velvollisuudesta. Luonnoksen (s. 58) mukaan direktiivin 17 artikla ehdotetaan siltä osin pantavaksi täytäntöön tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (53/2018) tehtävällä muutoksella (199/2025). Muutos tulee voimaan 4.1.2027. Se tarkoittaa, ettei direktiivi tule tältä osin pannuksi täytäntöön määräaikaan mennessä. Oikeusministeriö kehottaa tarkastelemaan kysymystä täytäntöönpanon oikea-aikaisuudesta jatkovalmistelussa vielä lähemmin.

Tasa-arvolain 21 b § (laiminlyöntimaksu)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 21 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi laiminlyöntimaksusta, joka olisi hallinnollisena seuraamuksena rangaistusluonteinen seuraamusmaksu. Pykälän säännöskohtaiset ja säätämisyjärjestysperustelut ovat varsin niukat. Vaikka pykälässä sinänsä on identifioitu velvoitteet, joiden rikkomisesta laiminlyöntimaksu voidaan määrätä, jää säännöksen ja perustelujen perusteella kuitenkin eräitä seikkoja epäselväksi siten, että sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ei voi vielä esitysluonnoksen perusteella täysin vakuuttua. Jossain määrin arviointia hankaloittaa myös se, että pykälässä laiminlyöntimaksulla sanktioitavaksi säädetyt kaksi laiminlyöntitekoa ovat luonteeltaan erilaisia. Yhtäältä on kyse suhteellisen selkeästi osoitettavissa olevasta palkka-arvioinnin toimittamatta jättämisestä, mutta toisaalta vastaavin edellytyksin sanktioitaisiin myös tilanne, jossa toimitettu palkka-arviointi ei olennaisilta osin vastaa sisällöltään 6 e §:n 2 momentin edellytyksiä. Jälkimmäisen laiminlyönnin toteaminen sisältää jo merkittävässä määrin enemmän harkintavaltaa seuraamusmaksun määräävälle viranomaiselle.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi ensinnäkin perustella seuraamusmaksua koskevan säännöksen perustuslainmukaisuus ehdotettavan seuraamussääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Esitysluonnoksen säännöskohtaiset ja säätämisyjärjestysperustelut tarjoavat tältä osin hyvin vähän eväitä arvioida esitettyä säännöstä suhteessa perustuslakivaliokunnan rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevaan lausuntokäytäntöön (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.4 perusoikeudet ja niiden rajoitusedellytykset ja 12.10.6 oikeasuhtaisuuden vaatimus).

Perusteluissa ei myöskään käsitellä sitä, edellyttäisikö pykälässä tarkoitettu seuraamuksen määrääminen tekijän tuottamusta ja tahallisuutta. Pykälän sanamuodon perusteella näin ei vaikuttaisi olevan, mutta asiaa ei ole käsitelty tarkemmin perusteluissa. Tältä osin herää myös kysymys 1. lakiehdotuksessa tasa-arvolain 9 a §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotettavan todistustaakkaa koskevan säännöksen suhde seuraamusmaksuasian käsittelyyn. Tulisiko kyseinen säännös sovellettavaksi seuraamusmaksua määrättäessä? Jatkovalmistelussa perusteluissa tulisi kuvata tarkemmin sääntelyn suhdetta syyttömyysolettamaan ja säätämisyjärjestysperusteluissa perustella sääntelyn perustuslainmukaisuus suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.5 syyttömyysolettama).

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 21 b §:n ensimmäisen virkkeen muotoilu ei ole onnistunut siltä osin kuin seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos palkka-arviointi ei olennaisilta osin vastaa sisällöltään 6 e §:n 2 momenttia. Virke tulisi muotoilla ennemmin siten, että palkka-arviointi ei olennaisilta osin vastaa edellä mainituissa momentissa arvioinnin sisällölle asetettuja edellytyksiä. Lisäksi säännöksen perusteluissa ei käsitellä lainkaan sitä, mitä säännöksessä tarkoitetaan ilmaisulla ”olennaisilta osin”. Peruste

seuraamusmaksun määräämiseksi näyttäisi jäävän verraten väljäksi. Myös tältä osin säätämisyjärjestysperuste-luissa tulisi käsitellä esitetyn säännöksen suhde perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä seuraamusmaksun säätämislle asetettuihin edellytyksiin (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.4 laillisuusperiaate).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin määräämisessä huomioon otettavista tekijöistä. Kyseisiä tekijöitä ei ole perusteluissa kuvattu lainkaan tarkemmin, vaikka esimerkiksi teon laatu on ilmaisuna monitulkintainen. Teknisenä huomiona todettakoon, että momentin ensimmäisessä virkkeessä käytetään muotoilua teon laatu ja toisessa virkkeessä laiminlyönnin laatu. Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan ainoastaan laiminlyönnin laatu. Sanamuotojen eroille ei vaikuttaisi olevan ilmeistä syytä, joskin tätä on vaikea arvioida perustelujen niukkuuden vuoksi. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida vielä mahdollisuutta yhdenmukaistaa momentin ilmaisuja. Lisäksi momentin osalta huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että seuraamusmaksua määrättäessä huomioon otettavaksi säädetään teon toistuvuus. Esitysluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan ilmene, missä määrin ja millä tavalla toistuvuus olisi seikka, joka on olennainen juuri kyseisen seuraamusmaksulla säädettävän velvoitteen laiminlyönnin arvioinnissa. Missä määrin palkka-arvioinnin tekemättä jättäminen olisi laiminlyönti, joka ylipäänsä voisi toistua? Koska pykälässä sanktioitavaksi säädetyt laiminlyönnit ovat luonteeltaan keskenään erilaisia, näyttäisi osa määräämisessä huomioitavaksi säädettävistä tekijöistä olevan sellaisia, jotka ovat relevantteja ainoastaan toisen sanktioitavaksi säädetyt laiminlyönnin osalta. Tältä osin perusteluihin ei kuitenkaan sisälly minkäänlaista arviointia sanktioitavien laiminlyöntien keskinäisistä eroista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että laiminlyöntimaksua ei voisi määrätä viranomaiselle. Perusteluissa tulisi tehdä selkoa täytäntöönpanotavan direktiivin liikkumavarasta tältä osin. Säännös toteuttaa sinänsä perustuslain aiemmasta lausuntokäytännöstä (esim. PeVL14/2018 vp) ilmenevää pidättyvää linjaa seuraamusmaksujen määräämisestä viranomaiselle, mutta esityksessä ei ole esitetty arviota siitä, mahdollistaako direktiivin sääntely tällaisen viranomaista ja yksityistä työnantajaa koskevan eron seuraamussääntelyssä.

Pykälän 4 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laiminlyöntimaksun täytäntöönpanoa koskevat säännökset tulee kirjoittaa Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.10.7 todettujen periaatteiden mukaisesti. Nyt esityksessä ei ole otettu huomioon lainkirjoittajan oppaassa todettua eikä sitä, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain säännökset ovat muuttuneet vuoden 2026 alussa. Nämä seikat tulee huomioida esityksen jatkovalmistelussa.

Siirtymäsäännökset

Luonnoksessa laiksi tasa-arvolain muuttamisesta ei ole siirtymäsäännöstä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida sen tarpeellisuus. Ei esimerkiksi vaikuta asianmukaiselta, että todistustaakkaa koskeva sääntely muuttuisi kesken oikeudenkäynnin (ehdotettu 9 a §:n 2 momentti) tai että myös sellainen vanhentumisaika, joka on lain voimaan tullessa juuri päättynyt, voisi vanhentumisaajan pidentämisen myötä kuitenkin vielä jatkua (ehdotettu 12 §:n 2 momentti).

Esityksen rakenne ja tulkinnanvaraisuus

Esityksen rakenne on paikoin vaikeaselkoinen, koska pykälien eri momenteissa säädetään keskenään hyvin erilaisista asioista. Pykälät sisältävät myös useita momenteja, joiden sisällä säädettäisiin keskenään hyvin erilaisista asioista. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 6 e §:n 2 momentissa säädettäisiin palkkakartoituksen tarkoituksesta ja samassa momentissa sen sisällöstä. Lisäksi 6 e §:n 4 momentti sisältää velvoitteen korjata perusteettomat palkkaerot ja momentin jälkimmäinen virke taas sisältää säännöksen siitä, mitä palkka-arvioinnin perustuvien toimenpiteiden toteuttamiseen on sisällyttävä. Luonnoksen 2. lakiehdotuksen tasa-arvovaltuutetun tehtäviä koskeva 2 § sisältäisi jatkossa myös yhden määritelmämomentin ja toisen viranomaisen eli Tilastokeskuksen tehtäviä koskevan säännöksen.

Osin kyse on ainoastaan vaikeaselkoisuudesta, mutta pykälän muotoiluilla näyttäisi olevan vaikutusta myös esityksen sisäiseen koherenssiin. Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 21 §:n 5 momentissa säädetään mahdollisuudesta velvoittaa työnantaja täyttämään tietyt velvollisuutensa sakan uhalla. Kyseisessä momentissa viitataan 6 d §:n 4-6 ja 8 momentin ja 6 e §:n vastaiseen menettelyyn. Koska 21 §:n 5 momentissa viitataan 6 e §:ään kokonaisuudessaan, voisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta velvoittaa työnantajan täyttämään 6 e §:n 5 momentin mukaisen velvoitteen siitä, että pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja ei käytetä muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Vastaava velvoite sisältyy 6 d §:n 9 momenttiin, mutta 21 §:n 5 momentin perusteella 6 d §:n 9 momentin velvollisuuden laiminlyöntiä ei voisi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyyn eikä velvoitteen noudattamista voisi tehostaa sakan uhalla. Myös 20 §:n 3 momentissa viitataan 6e §:ään kokonaisuudessaan. Esityksestä ei ilmene, onko epäkoherentilta vaikuttava ratkaisu tarkoituksellinen vai tahaton seuraus 1. lakiehdotuksen eräiden pykälän vaikeaselkoisuudesta ja moniaineisuusuksesta. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä selkiyttämään sääntelyn rakennetta ja pykälän muotoilua siten, että varmistetaan siitä, ettei sääntelyyn jää tahatonta epäjohtonmukaisuutta.

Lisäksi osa ehdotetuista velvoitteista on muotoiltu varsin yleistasoisesti ja niiden sisältö jää tulkinnanvaraiseksi. Ehdotetun 6 e §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella vaikuttaisi olevan epäselvää, kenelle työnantajan on tullut perustella 1 kohdassa tarkoitettua keskipalkkatason eroa objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä. Olisiko perusteluvelvollisuus suhteessa esimerkiksi tasa-arvovaltuutettuun vai työntekijöihin? Säännöksen perusteluissa tuodaan esiin, että yhteinen palkka-arviointi olisi tehtävä, jos työnantaja ja henkilöstön edustajat eivät ole samaa mieltä, onko nais- ja miespuolisten työntekijöiden vähintään viiden prosentin keskipalkkatason ero työntekijäryhmässä perusteltu objektiivisilla ja sukupuolineutraaleilla kriteereillä ja muut 1 momentissa säädetty kriteerit täyttyvät. Varsinaisen säännöksen perusteella epäselväksi kuitenkin jää yhden palkka-arviointivelvoitteen synnyttävän edellytyksen täyttymisen sisältö. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä selkeyttämään säädettyjen velvoitteiden sisältöä.

Vahingonkorvausvelvollisuus

Direktiivin 16 artiklassa säädetään oikeudesta korvaukseen. Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu, ettei kyseinen artikla edellytä muutoksia lainsäädäntöön. Tätä on perusteltu voimassa olevan tasa-arvolain 11 §:llä ja vahingonkorvauslain säännöksillä. Oikeusministeriö pitää päätelmää asianmukaisena mutta katsoo, että tässä yhteydessä olisi aiheellista tuoda esiin myös työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentti työnantajan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevana yleissäännöksenä.

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että palkka-avoimuuden varmistamiseen liittyy henkilötietojen käsittelyä, joka on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattujen henkilötietojen suojan näkökulmasta. Esityksessä on niin ikään tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojan näkökulmasta sekä selkeästi pyritty kuvaamaan myös palkka-avoimuusdirektiivin sekä EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuojasetus) sisältämää liikkumavaraa. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnos on henkilötietojen suojan näkökulmasta kuitenkin vaikeaselkoinen ja osin puutteellinen ja kiinnittää huomiota erityisesti kansallisen liikkumavaran alan käyttöön, käsittelyn oikeusperusteeseen sekä tietosuojaoikeudellisiin rooleihin. Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevaan osioon olisi syytä sisällyttää myös arvio esityksen vaikutuksista henkilötietojen suojaan.

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, tietosuoja-asetusta täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Tietosuoja-asetus sisältää sääntelyliikkumavaraa ennen muuta yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdissa, silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu joko asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään) tai e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi). Huomionarvioista on, että asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että käsittelyn perustasta säädetään joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Perusvaatimuksena kansalliselle sääntelylle on, että se on yleisen edun tavoitteen mukaista ja oikeasuhteista. Myös rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan sisältämän kansallisen liikkumavaran nojalla, mutta ei välttämätöntä. Rekisterinpitäjästä säätämistä puoltaa muun muassa, mikäli rekisterinpitäjä voisi käsittelyn luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi tai mikäli rekisterinpitäjä on viranomainen.

Palkka-avoimuusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin 7, 9 ja 10 artiklaan liittyvien henkilötietojen toimittamisessa tulee noudattaa tietosuoja-asetusta. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisten artiklojen nojalla saatujen henkilötietojen käsittely tulee rajoittaa ainoastaan samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Direktiivin 12 artiklan 3 kohta jättää jäsenvaltiolle liikkumavaraa varmistaa, ettei direktiivin 7, 9 ja 10 artiklan nojalla saatujen tietojen ilmaiseminen johtaisi yksittäisen työntekijän palkan paljastumiseen. Esitysluonnoksessa käytettäisiin direktiivin 12 artiklan 3 kohdan liikkumavaraa. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on täytäntöönpanna EU-säädöksiä kansallisella lailla.

Esitysluonnoksesta saa vaikutelman, että nyt ehdotettava sääntely perustuisi palkka-avoimuusdirektiiviin, erityisesti sen 12 artiklaan. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat antaa tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksesta käy kuitenkaan selkeästi ilmi, perustuisiko 1. lakiehdotuksen 6 d, 6 e ja 6 g §:ään liittyvä henkilötietojen käsittely kaikilta osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohtaan. Epäselväksi jää, sisältyisikö myös esitysluonnoksen 2. ja 3. lakiehdotukseen liikkumavaran käyttöä (esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 2 § sekä 3. lakiehdotuksen 6 ja 13 §). Oikeusministeriö huomauttaa, että näiltä osin liikkumavaran kuvaus vaikuttaisi puuttuvan kokonaan. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta on edellä mainituilta osin syytä täydentää jatkovalmistelussa.

Liikkumavaran käytön osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ja palkka-avoimuusdirektiivin 12 artiklan 2 kohdan sisältämän liikkumavaran käyttöön. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin tiettyjen artiklojen nojalla saatujen henkilötietojen käsittely tulee rajoittaa ainoastaan samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tältä osin ehdotetun sääntelyn muotoiluun, jossa vaikutettaisiin ehdotettavan joltain osin direktiiviä tiukempia rajoituksia. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin mukaan työnantaja ei saisi käyttää pykälässä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin samapalkkaisuuden periaatteen soveltamiseen. Ehdotetussa säännöksessä rajoitus ei koskisi ainoastaan direktiivin nojalla saatuja henkilötietoja vaan olisi laajempi. Oikeusministeriö epäilee, että ehdotettu sääntely voisi johtaa työnantajien näkökulmasta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, vaikka työnantajat itse toimittavat direktiivissä tarkoitettuja henkilötietoja eteenpäin tasa-arvovaltuutetulla ja työnantajilla voi olla tarpeita käsitellä kyseisiä henkilötietoja myös muihin perusteltuihin tarkoituksiin. Ehdotettua sääntelyä olisi syytä vielä tarpeen mukaan arvioida jatkovalmistelussa ja varmistaa kauttaaltaan, että muutkin käyttötarkoituseriaatteen rajoittamista koskevat säännökset vastaavat sanamuodoiltaan direktiivin 12 artiklan 2 kohtaa (ks. 2. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti ja 3. lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentti).

Käsittelyn oikeusperuste

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös käsittelyn oikeusperusteeseen ja toteaa, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos käsittelylle on jokin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyperuste. Viranomaisen henkilötietojen käsittely perustuu lähtökohtaisesti joko tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite) tai 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (yleinen etu, julkisen vallan käyttö). On huomattava, että viranomaisella on yleensä hoidettavanaan molempien käsittelyperusteiden alaan lukeutuvia tehtäviä. Käsittelyperusteen valintaa on arvioitava kunkin viranomaisen ja kunkin tehtävän/käsittelytoimen osalta erikseen.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (lakisääteinen velvoite) voidaan valita käsittelyperusteeksi, jos viranomaiselle säädetty lakisääteinen velvoite on riittävän selvä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen, säännös viittaa nimenomaisesti henkilötietojen käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen ja rekisterinpitäjällä ei ole säännöksen perusteella kohtuutonta/merkittävää harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa lakisääteistä velvoitettaan. Yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva käsittelyn oikeusperuste (6 artiklan 1 kohdan e alakohta) soveltuu puolestaan tilanteisiin, joissa viranomaisella (rekisterinpitäjällä) on laissa säädetty julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä ja henkilötietojen käsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseen liittyen, tehtävää koskeva sääntely ei itsessään velvoita henkilötietojen käsittelyyn ja kun tehtävästä on säädetty yleisellä tasolla siten, että viranomaisella on harkinnanvaraa sen suhteen, miten se kyseiset tehtävänsä suorittaa.

Esitysluonnoksen mukaan henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esitys jättää kuitenkin avoimeksi, minkä tahon henkilötietojen käsittelystä olisi kyse ja olisiko käsittelyperuste sama kunkin ehdotettavan säännöksen osalta. Esityksestä jää myös avoimeksi, voisiko kyse olla joltain osin myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvasta käsittelystä. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettavat työnantajia koskevat velvoittavat ja täsmälliset säännökset henkilötietojen luovuttamisesta tasa-arvovaltuutetulle vaikuttavat luonteeltaan sellaisilta, että kyse voisi olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan perustuvasta käsittelystä. Sen sijaan esimerkiksi rekisterinpitäjälle harkintavaltaa jättävät säännösehdotukset, joissa säädetään yleisemmin rekisterinpitäjän tehtävistä, mutta jotka eivät nimenomaisesti koske henkilötietojen käsittelyä tai velvoita henkilötietojen käsittelyyn, vaikuttavat ennemmin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvalta käsittelyltä.

Oikeusministeriö toteaa selvyiden vuoksi lisäksi, että käsittely voi perustua samanaikaisesti sekä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c että e alakohtaan. Useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on. Rekisteröidyn oikeuksia koskevien erojen ei tulisi myöskään vaikuttaa käsittelyn oikeusperusteen valintaan (ks. HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Esitysluonnosta on jatkovalmistelussa syytä täsmentää henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteiden osalta. Käsittelyperusteen valintaa on arvioitava kunkin viranomaisen ja kunkin tehtävän/käsittelytoimen osalta erikseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että arviointi on merkityksellinen myös kansallisen liikku-
mavaran käytön näkökulmasta (ks. edeltä Kansallinen liikkumavara).

Tietosuojaoikeudelliset roolit

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelyn osalta on tärkeää tunnistaa tietosuojaoikeudelliset roolit, jotta voidaan varmistua tietosuoja-asetuksessa säädettyjen velvoitteiden noudattamisesta. Henkilötietojen käsittelystä vastaa rekisterinpitäjä, joka on tietosuoja-asetuksen mukaan taho, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja olennaiset keinot eli päättää, miksi ja miten henkilötietoja käsitellään. Rekisterinpitäjäyys on määriteltävä tosiasiallisten olosuhteiden

perusteella. Rekisterinpitäjän ohella henkilötietoja voi käsitellä myös henkilötietojen käsittelijä, jolla tarkoitetaan tahoja, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun (esim. tietojärjestelmän toimittaja).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella on vaikeaa saada selkeää kuvaa erityisesti tasa-arvovaltuutetun ja Tilastokeskuksen tietosuojaoikeudellisista rooleista ja varmistua siitä, että ehdotettu roolitus vastaisi tosiasiallisia olosuhteita. Tältä osin huomio kiinnittyy esitysluonnoksen perusteluihin, joiden mukaan henkilötietojen käsittelijänä toimisi Tilastokeskus, joka välittäisi tasa-arvovaltuutetulle toimeksiantona tämän esityksen tasa-arvolain 6 d §:n 1 momentin tarkoittamia tietoja. Esitysluonnoksesta saa vaikutelman, että Tilastokeskus olisi se toimija, joka lähtökohtaisesti käsitelisi henkilötietoja ja toimittaisi henkilötietoja sisältäviä palkka-avoimuustietoja ainoastaan vähäisessä määrin tasa-arvovaltuutetulle. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan tämä tapahtuisi kuitenkin rekisterinpitäjän, eli tasa-arvovaltuutetun, lukuun. Sääntämisyjärjestysperusteluiden mukaan tasa-arvovaltuutetusta tulisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa 7 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä kerätessään ja käsitellessään palkka-avoimuusdirektiivin 29 artiklaan perustuvia työntekijäryhmittäisiä tietoja. Perusteluiden mukaan tasa-arvovaltuutettu voi tosiasiallisesti määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, jotka määriteltäisiin palkka-avoimuusdirektiiviin perustuen tässä lakiehdotuksessa. Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin, että Tilastokeskus voisi luovuttaa esimerkiksi tulotietorekisterissä olevia tietoja tasa-arvovaltuutetulle vain laissa tulotietojärjestelmästä säädettyssä laajuudessa, eikä näihin tietoihin sisälly henkilötietoja muissa kuin niissä poikkeustapauksissa, joissa ilmoitettava tietojoukko koskee niin pientä työntekijäryhmää, että sieltä voi ilmetä yksittäisen työntekijän palkkatieto.

Tietosuojaoikeudellisten roolien selkeyden suhteen epäselvyyttä aiheuttaa kokonaisuudessaan esitysluonnoksessa ehdotettava malli, jossa Tilastokeskus tuottaisi tasa-arvovaltuutetulle palkka-avoimuusdirektiivin tehtävien hoitamiseksi tarvittavia asiantuntijapalveluita (ks. 2. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti) ja toimisi tältä osin henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjänä toimivan tasa-arvovaltuutetun lukuun. Tilastokeskuksella ei olisi kuitenkaan ehdotuksen perusteella velvollisuutta tuottaa näitä palveluita tasa-arvovaltuutetulle (ks. 4. lakiehdotuksen 2 c §). Tästä huolimatta esitysluonnoksen mukaan työnantajien olisi pakko ilmoittaa palkka-avoimuutta koskevat tiedot suoraan tasa-arvovaltuutetulle Tilastokeskuksen välityksellä (ks. 1. lakiehdotuksen 6 d §:n 3 momentti). Ehdotettava sääntely muodostaisi näin mallin, jossa palkka-avoimuutta koskevia henkilötietoja siirrettäisiin tasa-arvovaltuutetulle Tilastokeskuksen välityksellä myös niissä tilanteissa, joissa se ei tuottaisi asiantuntijapalveluita tasa-arvovaltuutetulle. Tällöin Tilastokeskus ei myöskään toimisi henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun, vaan itsenäisenä rekisterinpitäjänä. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotettua mallia tietojen toimittamisesta Tilastokeskuksen välityksellä tulisi arvioida uudelleen, mikäli Tilastokeskuksella ei olisi velvollisuutta asiantuntijapalveluiden tuottamiseen tasa-arvovaltuutetulle.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esitysluonnosta täsmennetään jatkovalmistelussa tietosuojaoikeudellisten roolien selventämiseksi. Jatkovalmistelussa on syytä ensinnäkin varmistaa, että ehdotettavat tietosuojaoikeudelliset roolit vastaavat tosiasiallisia olosuhteita ja tietosuoja-asetusta. Ylipäänsä huomiota on syytä kiinnittää ehdotettavan sääntelyn selkeyteen tietosuojaoikeudellisten roolien osalta. Edellä mainittujen epäselvyyksien lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että 2. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin ehdotettu palkka-avoimuustietojen rekisterinpitoa koskeva säännös voi kokonaisuudessaan aiheuttaa epäselvyyttä tasa-arvovaltuutetun rekisterinpitoon tasa-arvolaisissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Sääntelyn selkeyden näkökulmasta jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, tulisiko henkilötietojen käsittelyä, rekisterinpitoa ja Tilastokeskuksen asiantuntijapalveluiden tuottamista koskevat erityissäännökset sijoittaa muualle kuin tasa-arvovaltuutetun tehtäviä koskevaan pykälään.

Vaikutukset viranomaisiin

Tasa-arvovaltuutettu

Esitysluonnoksessa tasa-arvovaltuutetulle ehdotetut tehtävät merkitsevät kokonaan uusia viranomais-tehtäviä, kuten yritysten palkkaeroa koskevien tietojen keräämistä ja analysointia, samapalkkaisuuden edistämistä ja seuranta sekä uusien työnantajavelvoitteiden valvontaa. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että erityisesti ehdotettuihin työnantajan palkkaraportointiin ja yhteiseen palkka-arviointiin liittyvien uusien velvoitteiden arvioidaan aiheuttavan tasa-arvovaltuutetulle merkittävää valvontatyön lisäystä. Nämä velvoitteet koskevat esitysluonnoksen mukaan noin 2 800 yksityisen ja julkisen sektorin työnantajaa.

Uudet säännökset tulevat lisäämään merkittävästi valtuutetun valvontatehtäviä. Tasa-arvovaltuutetun toimiston oikeusministeriölle ilmoittaman arvion mukaan alkuvaiheessa korostuvat erityisesti ohjaus- ja neuvontatarpeet, mutta jatkossa valvontatyössä tulevat painottumaan myös palkkaeroihin ja -syrjintään liittyvät tehtävät. Arvio on, että uudistus tulee lisäämään työntekijöiden palkkatietoisuutta ja siten myös palkkasyrjintäkanteluiden määrää valtuutetun toimistossa.

Valvontatehtävät edellyttävät merkittävää lisäpanostusta erityisesti samapalkkaisuuden valvontaa koskeviin tehtäviin. Palkkausta koskevat kysymykset ovat usein monimutkaisia ja edellyttävät monialaista osaamista. Niiden valvonta edellyttää esimerkiksi työsopimuslain, tasa-arvolain ja työ- ja virkaehtosopimusten syvällistä tuntemista ja osaamista. Valvontatyötä tekevien henkilöiden tulee tuntea kattavasti muun muassa eri työehtosopimuksien palkkauksen määräytymistä koskevat säännökset, työtehtävien luokittelutavat, palkkaryhmien muodostamistavat, peruspalkan, palkanosien ja mahdollisten lisien synty- ja muutosmekanismit. Valvontatyö edellyttää myös tietoa palkka-avoimuusdirektiivistä ja muusta EU-lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä.

Tasa-arvovaltuutetun tehtäviksi ehdotetaan myös palkkaerojen tilastointia ja analysointia, mitkä olisivat valtuutetulle aivan uuden tyyppisiä tehtäviä. Valtuutetun nykyiset tehtävät kattavat lähinnä yksittäisen palkkasyrjintää epäilevän henkilön ja verrokin palkkaeron ja sen syiden selvittämisen. Ehdotetut tilastointi- ja analysointitehtävät edellyttäisivät sellaista erityisosaamista, jota tasa-arvovaltuutetun nykyiset tehtävät eivät ole edellyttäneet.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että direktiivin kansallisen täytäntöönpanon aiheuttamista muutoksista aiheutuva resurssitarve on neljä henkilötyövuotta. Nykyisillään valtuutetun toimistossa on yhteensä 11 virkaa, joten uusien tehtävien määrä on merkittävä suhteessa valtuutetun nykyisiin resursseihin. Luonnoksen mukaan esitys liittyy vuoden 2026 ensimmäiseen lisätalousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä, koska esitys vaikuttaa valtion vuoden 2026 talousarvioon. Talousarviovaikutuksia ei ole kuitenkaan konkretisoitu esimerkiksi sen osalta, onko tasa-arvovaltuutetun arvioitu lisärahoituksen tarve tarkoitus sisällyttää lisätalousarvioon lisämäärärahana.

Uusien tehtävien hoitaminen valtuutetun nykyisillä resursseilla ei ole mahdollista. Oikeusministeriö esittää 22.1.2026 antamassaan kehysehdotuksessa vuosille 2027-2030 direktiivin täytäntöönpanoon 270 000 euron lisämäärärahaa tasa-arvovaltuutetulle (3 htv á 90 000 €) vuodesta 2027 lukien. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että ministeriön kehysehdotuksessa esitetyt lisämäärärahat eivät ole vaihtoehtoinen vaikutusarviointi esitysluonnoksessa arviotuihin vaikutuksiin. Hallinnonalan määrärahaehyksiä koskeva esitys on kokonaisuus, jossa sovitetaan yhteen erilaisia tarpeita, ja julkisen talouden heikon tilanteen vuoksi lisämäärärahaehdotuksia on tehty pidättyväisesti. Lisäksi valtuutettu on oikeusministeriölle antamassaan määrärahaehdotuksessa katsonut tehtävien edellyttävän esitysluonnoksessa arvioitua suurempaa lisäresurssia.

Mikäli direktiivi pannaan täytäntöön ilman lisämäärärahoja, oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa tasa-arvovaltuutetulle kaavailut tehtävät tulisi osoittaa jollekin toiselle viranomaiselle. Tasa-arvovaltuutetun nykyinen resurssitilanne ei mahdollista uusien tehtävien haltuunottoa. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on vuoden 2026 talousarvioesitystä koskevassa lausunnossaan (TyVL 8/2025 vp)

kiinnittänyt huomiota palkka-avoimuusdirektiivin täytäntöönpanoon ja siihen, että valtuutettujen toiminnan sekä määrärahamitoituksen tilannetta tulee seurata osana talousarvio- ja kehysprosesseja.

Oikeusrekisterikeskus

Esityksessä on todettu, ettei uuden laiminlyöntimaksun täytäntöönpanotehtävistä aiheutuisi Oikeusrekisterikeskukselle määrärahatarpeita. Esityksestä kuitenkin puuttuu arvio vuotuisten laiminlyöntimaksujen määrästä, jonka perusteella Oikeusrekisterikeskuksen työmäärä muodostuu. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa arviota tulisi tältä osin tarkentaa. Vaikka jatkovalmistelussa päädyttäisiin siihen, ettei esityksestä aiheudu Oikeusrekisterikeskukselle määrärahatarpeita, tulisi jaksoa täydentää seuraavalla lisäyksellä, jotta uusista seuraamusmaksuista kokonaisuutena aiheutuvat työmäärälisäykset tulisivat huomioiduksi: ”Kuitenkin koska esitetyt arviot seuraamusmaksujen määrästä perustuvat arvioihin ja seuraamusmaksuja voi syntyä vuosittain eri hallinnonaloilla useita, yhteisvaikutus Oikeusrekisterikeskuksen kokonaistymäärään näkyy viiveellä ja mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee täsmentymään vasta myöhemmin. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväisluonteisesta tehtävästä ja Oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti syntyvät lisämäärärahatarpeet käsitellään julkisen talouden suunnitelmia ja valtiontalouden arvioita koskevissa menettelyissä.”

Säätämisjärjestysperustelut

Esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat varsin yleispiirteiset. Vaikka perusteluissa on sinänsä selostettu esitettyjen säännösten kannalta relevantteja perustuslain säännösten sisältöä, on varsinainen arviointi pintapuolista. Perusteluissa ei kuvata selkeästi ja eritellysti sen sääntelyn sisältöä, jolla arvioidaan olevan merkitystä jaksossa tunnistettujen relevanttien eri perustuslain säännösten kannalta. Näin ollen myös sääntelyn arviointi suhteessa perustuslakiin jää pintapuoliseksi. Säätämisjärjestysperusteluja tulisi jatkovalmistelussa syventää. Erityisesti henkilötietojen käsittelyyn ja tiedonluovutuksiin liittyvät ehdotukset tulisi kuvata ja perustella niiden perustuslainmukaisuus selkeämmin esityksessä. Vastaavasti myös ehdotetun uuden seuraamusmaksusäännöksen (1. LE 21 b §) perusteluja olisi syytä syventää ainakin edellä 21 b §:n osalta todetuin osin (ks. lainkirjoittajan opas jakso 12.10).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Jasmiina Jokinen

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi STM TTO Tasa-arvoyksikkö, Terhi Tulkki
STM TTO Tasa-arvoyksikkö, Terhi Heinilä

VN/7728/2024-OM-83

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: