

Asia: VN/11746/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tasa-arvolain muuttamisesta (palkka-avoimuuden lisääminen)

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Tietosuojavaltuutetun toimisto on ollut edustettuna esitysluonnoksen valmistelun taustalla olleessa erimieliseksi jääneessä työryhmässä. Kiitän mahdollisuudesta lausua valmiista esitysluonnoksesta, joka on merkityksellinen tietosuojan kannalta ja jolla on tunnistettu olevan mahdollisia vaikutuksia myös tietosuojavaltuutetun valvontatyön määrään.

Yleiskommenttina voidaan todeta, että esitysluonnos on selkeä ja koherentti kokonaisuus. Esitysluonnoksessa on tunnistettu kaavaillun sääntelyn merkitys perusoikeutena turvatun henkilötietojen suojan kannalta ja arvioitu sääntelyn suhdetta EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen sallimaan kansalliseen sääntelyliikkumavaraan – joskin tässä lausunnossa esitetään tiettyä seikkoja, joihin on syytä vielä paneutua esityksen jatkovalmistelussa. Esitysluonnoksen kuudesta muutettavasta säännöksestä kahden todetaan olevan henkilötietojen suojaa koskevia erityissäännöksiä suhteessa yleiseen tietosuojaa-asetukseen. Nämä ovat henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeutta palkkakartoituksessa koskeva 6 b §:n 4 momentti sekä työntekijän oikeutta saada tieto toisen työntekijän palkasta palkkasyrjintää epäiltäessä koskeva 10 §:n 5 momentti.

Direktiiviehdotuksen merkitys

Esitysluonnoksessa todetaan, että 4.3.2021 annettiin ehdotus EU:n direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismin avulla (COM (2021) 93 final, palkka-avoimuusdirektiivi). Direktiiviehdotuksesta eduskunnalle annetun U-kirjelmän (U23/2021 vp) mukaan ehdotus sisältää jokaiselle työntekijälle kuuluvan oikeuden saada tiedon samaa tai samanarvoista työtä tekevän

työntekijäryhmän keskipalkasta. U-kirjelmän mukaan direktiiviehdotuksen säännös työntekijöiden suorasta tiedonsaantioikeudesta samaa tai samanarvoista työtä tekevien keskipalkoista sukupuolen mukaan menee osin pidemmälle kuin tasa-arvolaki ja edellyttäisi tasa-arvolain muuttamista (s. 16).

Yleisesti saatavilla olevien tietojen mukaan direktiiviehdotus ja siitä aikaansaatu kompromissiehdotus on edennyt Euroopan parlamentissa, jonka työllisyys- ja sosiaalihuollon valiokunta on äänestänyt ehdotuksen puolesta. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miksi siinä ei ole arvioitu lainsäädäntöputkessa etenevän EU:n direktiiviehdotuksen merkitystä ja suhdetta kaavailtuun sääntelyyn.

Jos ja kun esitysluonnos on arvioitu direktiiviehdotuksesta irralliseksi hankkeeksi, olisi tätä selvyiden vuoksi tarpeen avata esityksessä ja toisaalta selventää, miksi hankkeeseen on ryhdytty nyt, kun odotettavissa näyttäisi joka tapauksessa olevan muutostarpeita tasa-arvolakiin direktiivistä johtuen. Direktiiviehdotus sisältää edellä kerrotun mukaisesti myös henkilötietojen luovuttamista ja saamista koskevaa sääntelyä, johon Euroopan tietosuojavaltuutetun voidaan olettaa ottaneen kantaa kuulemisen yhteydessä (ks. direktiiviehdotuksen johdanto-osan 53 kohta).

Toisaalta esitysluonnoksessa on viittauksia voimassa olevaan vuonna 2006 annettuun työelämän tasa-arvodirektiiviin (2006/54/EY) ja vuonna 2014 annettuun komission palkka-avoimuussuositukseen (2014/124/EU). Epäselvyyksien välttämiseksi esityksessä olisi tarpeen selventää, mikä kaavailun sääntelyn suhde EU-sääntelyyn on, vai onko kyse lähtökohdiltaan kansallisiin syihin perustuvasta sääntelystä.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

-

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

-

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

-

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

-

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

-

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

-

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

-
- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

-
- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

-
- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

-
- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

-
Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen koskevat huomiot

-
Muut huomiot

-
Erilliskysymys 1. Tulisiko tasa-arvolain 6 a §:ssä tarkoitettua tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitetta muuttaa siten, että tasa-arvosuunnitelma olisi laadittava työpaikoilla, joissa työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä olisi säännöllisesti vähintään 20 työntekijää (eikä 30 työntekijää kuten nyt)? Miten perustelette näkemystänne?

-
Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta

Kansallista erityissääntelyä arvioitaessa on ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltava, onko suunniteltu lainsäädäntö ylipäänsä mahdollista tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tämä arviointi on aloitettava tunnistamalla henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen perusta.

Esitysluonnoksen sivulla 23 todetaan, että työnantajaa velvoittaa muun muassa tasa-arvolain 8 §:ssä säädetty syrjintäkielto työelämässä, minkä vuoksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena sekä kaavailulle 6 b §:n 4 momentille että 10 §:n 5 momentille olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli lainsäätäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen.

Kyseisen tasa-arvolain 8 § on sen taustalla olevan hallituksen esityksen (HE 57/1985) mukaan säännös siitä, milloin työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettynä syrjintänä. Pykälässä on

määritelty ne perustapaukset, joissa työnantajan menettelyä on lähtökohtaisesti pidettävä syrjintänä. Voidaan täten kysyä, säädetäänkö tasa-arvolain 8 §:ssä sellaisista rekisterinpitäjän lakisääteisistä tehtävistä, joiden toteuttamiseksi henkilötietojen käsitteleminen olisi tarpeen siten kuin tasa-arvolain 6 b §:n 4 momentissa ja 10 §:n 5 momentissa säädetäisiin. Ottaen huomioon, että suunnitellut säännökset koskisivat myös viranomaisia, on esityksen jatkovalmistelussa syytä vielä varmistua, että kansallisesta sääntelystä johdettava henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on tunnistettu oikein.

Kansallisesta liikkumavarasta

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa sivuilla 23–24 on kuvattu tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa käymällä läpi asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaa, joissa on säädetty yleisistä edellytyksistä kansallisen erityissääntelyn antamiselle. Lisäksi esitysluonnoksessa on huomioitu tietosuoja-asetuksen 88 artikla, jossa säädetään kansallisesta liikkumavarasta työsuhteeseen liittyvissä tilanteissa.

Kaavaillun 6 b §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan sivulla 43, että säännöksessä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja 88 artiklan 1 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa antamalla erityinen säännös henkilötietojen luovuttamisesta kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen. Momentissa säädetäisiin tarkoituksesta, joihin tietoja on oikeus saada ja kenelle niitä on oikeus luovuttaa sekä tiedon saamiseen oikeutetuista ja tiedon luovuttamiseen velvoitetuista tahoista tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Voidaan todeta, että säännöksellä mukautettaisiin tietosuoja-asetuksen sääntöjen soveltamista siten kuin mainituissa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa ja 88 artiklan 1 kohdassa mahdollistetaan.

Esitysluonnoksen 10 §:n 5 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei sen sijaan ole samanlaista arviota tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käytöstä kuin 6 §:n 4 momentin kohdalla. Suositeltavaa on, että myös 10 §:n 5 momentin säännöskohtaisiin perusteluihin lisätään arvio siitä, mihin tietosuoja-asetuksen artikloihin henkilötietojen käsittely koskeva erityissäännös perustuisi.

Toinen asia kansallisen liikkumavaran osalta on huomioida, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdasta johtuu, että lainsäätäjän tehtävänä on arvioida, että kansallisesti säädetty tietosuoja-asetusta täydentävä tai täsmentävä lainsäädäntö täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Esitysluonnoksessa on sivulla 24 todettu tiiviisti, että esitys täyttää kyseiset vaatimukset ja lisäksi tiedonsaantioikeudet palkkatiedoista rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka arvioidaan välttämättömiksi päämäärään nähden. Arvion lopputulema ilman enempiä perusteluja todetaan myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestys-perusteluissa.

Voidaan todeta, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa asetetun kriteeristön täyttymisen perusteleva on jäänyt hyvin ohueksi, mutta toisaalta perusteluja kaavaillun sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja yleisen edun mukaisesta tavoitteesta on löydettävistä muista esitysluonnoksen osioista. Esitysluonnoksen luettavuuden nimissä jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin arvioida perustelujen täsmentämistä tältä osin.

Suojatoimista

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisesti säädettäviin säännöksiin on sisällytettävä asianmukaisia ja erityisiä toimenpiteitä rekisteröidyn ihmisarvon, oikeutettujen etujen ja perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyteen, henkilötietojen siirtoihin saman konsernin tai yritysryhmän sisällä ja työpaikalla käytössä oleviin valvontajärjestelmiin.

Esitysluonnoksessa todetaan sivulla 24, että tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi suojatoimiksi on sisällytetty salassapitovelvollisuus, jolla velvoitetaan henkilöstön edustajaa olemaan ilmaisematta saamaansa tietoa ulkopuolisille. Tässä kohdin olisi selvyden vuoksi syytä mainita, että kyse on kaavaillun 6 b §:n 4 momentin viimeisestä virkkeestä. Suojatoimeksi katsottaisiin myös tasa-arvolain 14 a §:n 2 momentissa säädettävä rangaistus salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tietojenkäsittelyn läpinäkyvyys tulisi huomioiduksi säätämällä työnantajalle velvoite ilmoittaa työntekijälle, jonka tietoja on luovutettu henkilöstön edustajalle. Tähänkin olisi luettavuuden helpottamiseksi syytä lisätä säännös, josta on kyse, eli 10 §:n 5 momentti.

Suojatoimeksi esitysluonnoksessa on tunnistettu myös voimassa olevasta lainsäädännöstä työelämän tietosuojalain 2 luvun 3 §, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksesta, josta ei voida poiketa edes työntekijän suostumuksella. Kyseinen säännös on otettu sellaisenaan nykyisin voimassa olevaan työelämän tieto-suojalakiin kumotusta yksityisyyden suojasta työelämässä annetusta laista (477/2001). Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään tietojen minimoinnin periaatteesta, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tästä pakottavasta periaatteesta ei voida säätää kansallisesti toisin. Esitysluonnoksessa suojatoimeksi tunnistetussa työelämän tietosuojalain 2 luvun 3 §:ssä on kyse pitkälti tietosuoja-asetuksen tietojen minimoinnin periaatteen toistamisesta, joten epäselvää on, miten sen voitaisiin katsoa olevan erityinen tietosuoja-asetuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu suojatoimi.

Muilta osin voidaan arvioida, että esitysluonnoksessa yksilöityjä suojatoimia voidaan pitää asianmukaisina ja sellaisina, joilla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja voidaan turvata käytännössä.

Tietosuojaperiaatteet

Tietosuojasetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista, jotka koskevat kaikkea henkilötietojen käsittelyä. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuudesta, jonka pääsäännön mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Artiklan 1 kohdan c alakohdan tietojen minimoinnin periaate edellyttää niin ikään, että vain käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja saa käsitellä.

Esitysluonnoksen 10 §:n 4 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan käyttötarkoituseriaatteen mukaisesti henkilöstön edustajilla olisi oikeus luovuttaa työnantajalta saamiaan palkkatietoja edelleen palkkasyrjintää epäilevälle työntekijälle vain palkkasyrjintäepäilyyn tutkimista varten. Saman periaatteen mukaisesti työntekijä voisi käsitellä henkilöstön edustajalta saamiaan palkkatietoja ainoastaan palkkasyrjintäepäilynsä selvittämistä varten.

Ilmeisesti on niin, että tasa-arvolaisissa tarkoitettulla palkkasyrjinnällä tarkoitetaan ainoastaan sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää. Määritelmä on täten eri kuin EU:ssa valmistelussa olevassa direktiiviehdotuksessa, jonka mukaan palkkasyrjintä käsittää myös syrjinnän, joka perustuu sekä sukupuoleen että johonkin toiseen, direktiivillä 2000/43/EY tai direktiivillä 2000/78/EY suojattuun syrjintäperusteeseen. Direktiiviehdotuksessa palkkasyrjintä käsittää toisin sanoen moniperusteisen syrjinnän (U-kirjelmä U 23/2021 vp, s. 11).

Direktiiviehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä selostetaan näiden määritelmien eroja todeten, että "[t]asa-arvolaisissa säädetään sukupuolen perustuvasta syrjinnästä ja yhdenvertaisuuslaissa syrjinnästä muilla perusteilla. Tasa-arvolakia voidaan soveltaa moniperusteiseen syrjintään silloin, kun syrjintä perustuu sukupuoleen ja johonkin yhdenvertaisuuslaissa säädettyyn perusteeseen. Risteävän syrjinnän tilanteeseen sovelletaan kuitenkin yhdenvertaisuuslakia".

Esitysluonnoksessa tarkoitettu palkkasyrjintäepäily vaikuttaa koskevan vain ja ainoastaan sukupuolen perusteella syntyviä syrjintäepäilyjä. Toisaalta U-kirjelmässä selostetut moniperusteisen syrjinnän ja risteävän syrjinnän termit herättävät kysymyksen, onko asia näin selvä. Tietosuojasetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatteiden vuoksi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä selvittää tätä kysymystä.

Heljä-Tuulia Pihamaa

Apulaistietosuojavaltuutettu

Saurio Jassi
Tietosuojavaltuutetun toimisto