

Asia: VN/11746/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä hallituksen esityksen sisällöstä

Esitysluonnoksen mukaan esityksen pääasiallisena tavoitteena on palkka-avoimuutta tasa-arvolaisissa lisäämällä estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista. Hallitusohjelmaan perustuvien palkka-avoimuutta lisäävien muutosehdotusten tavoitteena on parantaa henkilöstön palkkatietämystä ja tiedonsaantia työpaikan tasa-arvosuunnitelmasta, vahvistaa henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkoista sekä tehostaa palkkasyrjintää epäilevien työntekijöiden oikeussuojaa.

Pidän esityksen tavoitteita ja ehdotettua sääntelyä kannatettavina.

- ehdotettu 6 §:n 3 momentti

Pykälään lisättäisiin uusi kolmas momentti, jonka mukaan työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle työnantajan noudattama palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen, muut palkan määräytymisen perusteet, palkitseminen sekä se, miten työntekijä voi vaikuttaa omaan palkkaansa. Työnantajan selvitysvelvoite koskisi kaiken kokoisia organisaatioita.

Ehdotetusta säännöksestä ei ole lausuttavaa.

- ehdotettu 6 a §:n 4 momentti

Pykälän neljäntä momentti ehdotetaan täydennettäväksi työnantajaa koskevalla velvoitteella, jonka mukaan tasa-arvosuunnitelman ja siihen sisältyvän palkkakartoituksen olisi oltava vapaasti

henkilökunnan saatavilla. Ehdotuksella edistettäisiin palkkauksen läpinäkyvyyttä ja parannettaisiin työntekijöiden edellytyksiä arvioida työpaikan tasa-arvotilannetta ja omaa palkkaustaan.

Ehdotetusta säännöksestä ei ole lausuttavaa.

- ehdotettu 6 b §:n 4 momentti

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi neljäs momentti. Ehdotuksella vahvistettaisiin tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoitusta laadittaessa säätämällä siitä, milloin työnantajan olisi luovutettava henkilöstön edustajille yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja ja muita palkan määräytymisen perusteita koskevia välttämättömiä tietoja. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 43) ehdotetussa säännöksessä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen mukaista sääntelyliikkumavaraa antamalla erityinen säännös henkilötietojen luovuttamisesta kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen. Momentissa säädettäisiin 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.

Ehdotetusta säännöksestä ei ole lausuttavaa.

- ehdotettu 10 §:n 5 momentti

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi viides momentti, jolloin nykyinen viides momentti siirtyisi kuudenneksi momentiksi. Ehdotetussa viidennessä momentissa säädettäisiin yksittäistä työntekijää koskevien palkkatietojen saannista työnantajalta tasa-arvolakiin perustuvaa palkkasyrjintää epäiltäessä sekä asiaan liittyvästä henkilötietojen suojasta. Ehdotus korvaisi tasa-arvolain 17 §:n 3 momentissa säädetyn menettelyn, jonka mukaan vastaavia tietoja on pyydetävä tasa-arvovaltuutetulta, ja 17 §:n 3 momentti esitetään kumottavaksi.

Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen säännöskohtaisia perusteluja tulisi vielä täydentää henkilötietojen luovuttamisen ja tietosuoja-asetuksen kannalta.

- ehdotettu 14 a §:n 2 momentti

Pykälän 2 momentti muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin rangaistavaksi teoksi ehdotetussa 6 b §:n 4 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkominen.

Ehdotetusta säännöksestä ei ole lausuttavaa.

- ehdotettu 17 §:n 3 momentin kumoaminen

Ehdotetusta säännöksestä ei ole lausuttavaa.

- taloudelliset vaikutukset, 4.2.1

Ei lausuttavaa

- vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.2.2

Ei lausuttavaa

- vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, 4.2.3

Ei lausuttavaa

- vaikutukset työtyytyväisyyteen, työhyvinvointiin ja organisaation tuottavuuteen, 4.2.4

Ei lausuttavaa

- vaikutukset työllisyyteen, 4.2.5

Ei lausuttavaa

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevat huomiot

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jaksossa on asianmukaisesti käsitelty ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain perusoikeussäännöksiin, EU-lainsäädäntöön sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jakson mukaan ehdotuksella toteutetaan erityisesti perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevia säännöksiä, 6 §:n 4 momentissa säädettyä tasa-arvon edistämisen velvoitetta, perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvasäännöstä sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Jaksossa on viitattu myös asiaa koskeviin EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Henkilöstön tiedonsaantioikeuksia lisäävissä ehdotuksissa (6 § 3 ja 6 a § 4) tasa-arvon edistämiseen pyritään vahvistamalla työntekijöiden palkkatietämystä. Henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia palkkakartoituksessa lisäävä ehdotus (6 b § 4) pyrkii edistämään tasa-arvoa luomalla paremmat mahdollisuudet palkkakartoituksen toteuttamiseen eli mahdollisten sukupuoleen perustuvien perusteettomien palkkaerojen havaitsemiseen. Palkkasyrjintäepäilytilannetta koskeva ehdotus (10 § 5) liittyy perustuslain palkkasyrjintäkiellon tosiasialliseen toteuttamiseen ja oikeussuojan tehokkuuteen. Palkkasyrjinnän toteaminen ja oikeussuojan hakeminen edellyttävät tietoa verrokkihenkilön palkasta. Nykyistä säännöstä (17 § 3) on arvosteltu tehottomaksi.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Jaksossa on esitelty perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaa lausuntokäytäntöä sekä tietosuoja-asetusta ja tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista liikkumavaraa. Esitysluonnoksen mukaan lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että henkilötietojen osalta tietosuoja-asetusta täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä on

mahdollista kansallisesti säätää, koska kyseessä on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsittelyperuste eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla yleisen edun mukainen ja oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Kansallinen erityissääntely katsottaisiin välttämättömäksi myös riskiperusteisen lähestymistavan näkökulmasta, koska kyse on yksilöön kohdistuvien palkkatietojen luovuttamisesta, ja siksi on olemassa riski rekisteröidyn kannalta, mikäli yksityiskohtaista sääntelyä ei olisi. Sääntelyn oikeasuhteisuus on huomioitu rajaamalla tiedonsaantioikeus palkkaa ja työehtoja koskeviin tietoihin palkkasyrjintäepäilyn tutkimista varten. Lisäksi on todettu, että palkkaa koskeva tieto ei kuulu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin tai ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttu valtiosääntöisesti arkaluonteinen tieto.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pidän arviota asianmukaisena.

Muut huomiot

Ei lausuttavaa

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?

Esitysluonnoksen (s. 25) mukaan tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelun piiriin kuului vuoden 2019 tietojen perusteella noin 69 prosenttia työvoimasta. Tasa-arvolain tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentaminen voisi nähdäkseni toteuttaa perustuslain 6 §:n 4 momentissa säädettyä tasa-arvon edistämisen velvoitetta sekä myös perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Erilliskysymys 2. Mikä on näkemyksenne esitykseen sisältyvästä yksityisyyden suojasta?

Asiaa on arvioitu edellä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksoa koskevassa kohdassa.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri