Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Minut on pyydetty kuultavaksi tasa-arvovaltuutetun vuoden 2018 kertomuksesta eduskunnalle[1] erityisesti palkka-avoimuuteen liittyvistä kysymyksistä. Esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Keskityn tasa-arvovaltuutetun kertomuksen kohdissa 2.3 – 4.6 käsiteltyihin kysymyksiin, valtuutetun havaintoihin ja suosituksiin. Lisäksi otan esiin eräitä tasa-arvolakiin liittyviä kysymyksiä, joita valtuutetun kertomus ei käsittele. Viittaan myös tasa-arvovaltuutetun kertomuksen tutkimukseen pohjautuvaan taustapaperiiin[2].

Oikeudellisia keinoja (etenkin palkkasyrjinnän estämistä) palkkaeron vähentämiseksi usein vähätellään. Naisten ja miesten palkkaeron nähdään johtuvan muista seikoista kuin syrjinnästä (etenkin työmarkkinoiden sukupuolenmukaisesta segregaatiosta ja siihen liittyvästä nais- ja miesammattien palkkauseroista). Väitetään, ettei Suomessa esiinny taloustieteellisesti selittämätöntä palkkaeroa, koska samaa työtä tekevien naisten ja miesten palkkaero kyetään selittämään objektiivisilla tekijöillä.

Tämä tulkinta on oikeudellisesti kestämätön. Samaa työtä tekevienkin naisten ja miesten kesken voi esiintyä palkkasyrjintää. Olennaista on kuitenkin se, että *sama palkka on maksettava paitsi samasta myös samanarvoisesta työstä*. Tämä on sekä ILO:n samapalkkaisuutta koskevan yleissopimuksen nro 100, Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n naisten oikeuksien yleissopimuksen (CEDAW) että Euroopan unionin oikeuteen sisältyvän samapalkkaperiaatteen lähtökohta. Oikeudellisesti palkkaeroa on mahdollista vähentää ehkäisemällä palkkasyrjintää ja vahvistamalla syrjinnän uhrin oikeussuojaa.

Vuonna 2014 Euroopan komissio suositteli palkka-avoimuuden lisäämistä keinona edistää tasa-arvoa ja ehkäistä syrjintää. Komission palkka-avoimuutta koskevan suosituksen[3] ja suosituksen täytäntöönpanoa koskevan selvityksen[4] mukaan keskeinen ongelma EU:n työmarkkinoilla ei enää niinkään ole samaa työtä tekeviin kohdistuva palkkasyrjintä vaan se, ettei samanarvoisesta työstä makseta samaa palkkaa. Palkkasyrjinnän mahdolliset uhrit eivät tunnista tällaista syrjintää, ja syrjinnän todistaminen oikeudessa on vaikeaa. Komission teettämän selvityksen[5] mukaan palkkasyrjinnän kielto pannaan jäsenvaltioissa täytäntöön useimmiten yksilöllisesti: työntekijän tulee tuomioistuimessa esittää, että häneen kohdistuu palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Jotta työntekijä löytäisi todistelulle välttämättömän verrokin tai verrokit, hänellä tulisi olla pääsy

[1] Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. Tasa-arvojulkaisuja 2014:4
[2] Liite 3.
[3] Komission suositus 2014/124/EU.
[4] Veldman, A. & European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2017), *Pay Transparency in the EU: A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*. European Commission.
[5] Foubert, P. & European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *The enforcement of the principle of equal pay for equal work or wok of equal value. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway* (2017) European Commission

työtovereiden palkkatietoon, sekä tieto siitä, että työtoverin työ on vertailukelpoista hänen tekemänsä työn kanssa. Tällaista tietoa on vaikeata saada.

Komission suosituksen mukaan palkka-avoimuutta voidaan edistää erilaisin keinoin. Suositus mainitsee työntekijöiden oikeuden saada tietoa samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkauksesta sukupuolen mukaan jaoteltuna. Työnantaja voi myös tiedottaa säännöllisesti työntekijäryhmä- tai tehtäväkohtaisesta keskimääräisestä palkkatasosta sukupuolen mukaan jaoteltuna, tai toteuttaa palkkaselvityksiä (palkkakartoituksia).

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksen taustaselvityksessä viitataan Suomen tasa-arvolain palkkakartoitusta koskeviin säännöksiin ja todetaan, ettei nykyinen palkkakartoituksen ohjeistus tavoita palkkaeriarvoisuutta erilaisten, mutta samanarvoisten tehtävien välillä.

Kertomuksessa todetaan (2.3.2), että valtion ja työmarkkinajärjestöjen samapalkkaisuusohjelmat (2006 - 2019) ovat edistäneet samapalkkaisuutta enintään välillisesti. Tasa-arvolain palkkasyrjinnän kielto ja ns. palkkakartoitus ovat tärkeitä välineitä, joilla valtio voi toteuttaa velvollisuuttaan edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvovaltuutetun kertomus (3.3.2) nostaa esiin palkkatiedon saatavuutta koskevien järjestelyjen tärkeyden *palkkasyrjintään liittyvän oikeussuojan* ja *palkkatasa-arvon edistämisen* kannalta. Kertomuksessa todetaan ydinkysymyksen koskevan oikeutta saada yksittäisen työntekijän palkkatietoja.

Palkkasyrjintää epäilevän oikeussuoja ja oikeus saada palkkatietoa

Tasa-arvovaltuutetun kertomus (3.3.2) toteaa, että palkkatietojen saaminen on ollut toistuvasti esillä tasa-arvolakia uudistettaessa. Kertomuksessa todetaan, että työntekijän oikeus saada palkkatietoa riippuu siitä, työskenteleekö hän julkisella vai yksityisellä sektorilla. Tasa-arvovaltuutettu suosittelee, että työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulee olla oikeus saada työnantajalta verrokin tai verrokkien palkkatiedot.

Välitön ja välillinen palkkasyrjintä on kiellettyä sekä Suomen tasa-arvolain 7 §:n että EU:n oikeuden mukaan. Tasa-arvolain 8.2 (3) §:n mukaan kiellettyä syrjintää on, jos työnantaja ’soveltaa palkka- ja muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäsuotuisampaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä’. Jotta työntekijä voi osoittaa tulleensa syrjityksi, hänen tulee osoittaa *ainakin yksi toista sukupuolta oleva verrokki*, joka tekee samaa tai samanarvoista työtä ja saa siitä parempaa palkkaa.

Tasa-arvolain 10 §:n mukaan palkkasyrjintää epäilevä voi saada työnantajalta selvityksen *oman palkkauksensa perusteista* ja ’muut työntekijää koskevat välttämättömät tiedot, joiden perusteella tämä voi arvioida, onko … palkkasyrjinnän kieltoa noudatettu’ Työntekijä oikeus saada omaa palkkaustaan koskevaa tietoaei riitä syrjinnän toteamiseen, koska syrjintä voidaan todeta vain verrokin avulla. Syrjinnän luonteesta riippuen syrjintää epäilevällä pitää siis välttämättä olla tieto ainakin yhden toisen työntekijän palkasta ja työn ehdoista. Kun epäily koskee välillistä syrjintää, on usein tarpeen saada tieto työntekijäryhmien palkoista ja työn ehdoista. Tasa-arvolain 10.4 §;:n mukaan syrjinnän osoittamisen kannalta välttämätön tieto verrokin/verrokkien palkasta on mahdollista saada luottamusmiehen avulla, jos verrokki suostuu tiedon luovuttamiseen. Jos

työehtosopimuksessa on niin sovittu, työntekijöiden edustajalla on oikeus saada työntekijäryhmän palkkaustieto, jos on aihetta epäillä palkkasyrjintää. Jos verrokki kieltää tietojen antamisen, luottamushenkilö voi pyytää niitä tasa-arvovaltuutetun välityksellä (17.3 §).

Kuten tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa todetaan, oikeus palkkatietojen saantiin on edellytys palkkasyrjintäkieltojen tehokkaalle toteutumiselle. Näin todettiin myös allekirjoittaneen kirjoittamassa, palkka-avoimuuden oikeudellisia edellytyksiä koskeneessa selvityksessä, joka sisältyy tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran selvitykseen palkka-avoimuudesta[6]. Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa palkkatietojen saantimenettelyä kuvataan byrokraattiseksi. Tämä nostaa kynnystä ottaa esiin palkkasyrjintää koskevia kysymyksiä.

Vaikka nykyinen järjestely toimisi tehokkaastikin, *yksilön oikeus* saada oikeussuojansa kannalta välttämätön tieto edellyttää aina työntekijöitten edustajan myötävaikutusta. Järjestely ei takaa syrjinnän uhrin henkilökohtaista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. *Syrjintää epäilevällä henkilöllä pitäisikin mielestäni olla itsenäinen pääsy oikeussuojan kannalta välttämättömään palkkatietoon.* Työntekijällä, joka epäilee tasa-arvolain vastaista syrjintää palkkauksessa, tulisi olla oikeus saada työnantajalta palkkasyrjinnän toteamisen kannalta tarpeelliset tiedot verrokin tai verrokkien palkasta ja työtehtävistä. Tiedonsaantioikeus tulee toteuttaa siten, että se ei loukkaa verrokkien yksityisyyden tai henkilötietojen suojaa.

Palkka-avoimuus palkkakartoituksen yhteydessä

Tasa-arvolain 6 b §:n palkkakartoitussäännös uudistettiin vuonna 2015. Tasa-arvovaltuutetun kertomuksen liitteessä 3 viitataan siihen, että uudistusta valmisteltaessa sen tavoitteet vesittyivät. Uudistusta valmistelleen työryhmän jäsenenä voin todeta, että näin todellakin kävi. Palkkakartoitusvelvoitteen toteuttamista ja muut tärkeät lähtökohdat eivät ilmene laista, vaan ne mainitaan vain lain esitöissä. Tasa-arvolain 6 b §:ssä ei varsinaisesti anneta ohjetta siitä, miten palkkakartoitus tulisi toteuttaa. Pykälässä ei myöskään määritellä, mitä samalla ja samanarvoisella työllä tarkoitetaan. Näitä kysymyksiä käsitellään vain lain esitöissä. Lain esitöissä todetaan myös, että palkkakartoituksen tulee kattaa kaikki työntekijät yli henkilöstörajojen, eikä työehtosopimusten noudattaminen ole peruste sille, että samasta tai samanarvoisesta työstä maksettaisiin erisuuruista palkkaa. Esitöiden kirjaukset perustuvat voimassa olevan EU-oikeuden syrjinnän toteamista koskeviin linjauksiin.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa kuvataan palkkakartoituksen täytäntöönpanon ongelmia. Kertomuksessa huomautetaan, ettei kartoitusta aina tehdä säännöllisesti, ja ettei palkkakartoitus usein kata kaikkia työntekijöitä, vaikka laki sitä edellyttää. Vaikka tasa-arvolain esitöiden mukaan osa-aikaiset ja määräaikaiset työntekijät tulee sisällyttää tarkasteluun, näin ei käytännössä tapahdu. Käytännössä palkkavertailuun ei oteta pieniä työntekijäryhmiä, mutta tarkasteltavaksi otettujen nais- ja miesryhmien koko vaihtelee paljon. Suuri osa työntekijöistä jäi palkkavertailun ulkopuolelle. Käytännössä vertaillaan keskenään hyvin suuria ja erittelemättömiä työntekijäryhmiä. Vertailu rajataan tietyn työ- tai virkaehtosopimuksen piiriin kuuluviin, eikä nais- ja miesvaltaisten

[6] Maarianvaara, J. *Selvitys palkka-avoimuudesta.* Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018, ja siihen sisältyvä luku 3: Nousiainen, K. 'Palkka-avoimuuden oikeudelliset edellytykset'.

tehtävien välillä tehdä vertailuja. Palkkaerojen syitä ei käytännössä arvioida palkanosittain, kuten laki edellyttää.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksen perusteella on ilmeistä, ettei palkkakartoitusta ohjaava sääntely toimi tarkoitetulla tavalla. Tilanteen korjaamiseksi valtuutettu esittää palkkakartoitussäännöksen selkiyttämistä niin, että kartoituksen tarkoitus (selvittää ettei samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja) huomioitaisiin paremmin vertailuryhmien ja palkkatietojen valinnassa. Työntekijöiden edustajien tulisi voida osallistua kaikkiin kartoituksen vaiheisiin. Heillä tulisi olla käytössään tarpeelliset tiedot kaikista työntekijäryhmistä, ja tarvittaessa myös yksittäisten työntekijöiden palkkatiedot.

Euroopan komission tilaaman selvityksen (Veldman et al. 2017) mukaan palkka-avoimuuteen liittyvien toimien tulisi tähdätä etenkin samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten palkkojen vertailuun. Viime vuosien pohjoismaiset ja eräiden EU:n jäsenmaiden palkka-avoimuuteen liittyvät lakiuudistukset pyrkivätkin entistä tehokkaampaan palkkaerojen analysointiin, ja samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten vertaaminen on siinä keskeistä.

Esimerkiksi Ruotsin syrjintälain (*Diskrimineringslag* 2008:537) palkkakartoituspykäliä uudistettiin vuonna 2017 palvelemaan tätä tarkoitusta. Uuden lain mukaan työnantajan on vuosittain kartoitettava ja analysoitava sovellettavia palkkamääräyksiä ja käytäntöjä ja muita työehtoja, sekä samoiksi tai samanarvoisiksi arvioitavia töitä tekevien nais- ja miestyöntekijöiden välisiä palkkaeroja (3 luvun 8 §). Palkkakartoitusvelvollisuus koskee kaikkia työnantajia, mutta vain yli 10 työntekijää työllistävillä on velvollisuus dokumentoida tähän liittyvät toimet. Ruotsin lain mukaan on analysoitava, onko esiintyvillä palkkaeroilla välitön tai välillinen yhteys sukupuoleen. Analyysissa tulee erityisesti tarkastella samanarvoiseksi arvioitavaa työtä tekevien naisten ja miesten palkkaeroja. Lisäksi on tarkasteltava naisvaltaisia tehtäviä tai naisvaltaisiksi katsottuja tehtäviä tekeviä ryhmiä, sekä samanarvoisena pidettävää työtä tekeviä ryhmiä jotka eivät ole tai joita ei pidetä naisvaltaisina. On myös tarkasteltava nais- ja ei-naisvaltaisten ryhmien palkkaeroa, kun nämä ryhmät tekevät samanarvoista työtä, jos korkeampaa palkkaa saava (miesvaltainen) ryhmä saa korkeampaa palkkaa, vaikka työn vaatimusten katsotaan olevan alhaisemmat kuin alhaisempaa palkkaa saavan ryhmän (3 luvun 9 §). Ruotsin syrjintälaissa annetaan myös suhteellisen *tarkat ohjeet siitä, miten tulee arvioida töiden samanarvoisuutta.* Samanarvoisuutta on arvioitava työn vaatimusten ja luonteen kannalta. Työn vaatimuksia arvioitaessa on otettava huomioon kriteereitä, jotka koskevat työssä vaadittavia tietoja ja valmiuksia sekä työn vastuuta ja rasittavuutta. Työn luonnetta arvioitaessa on taas otettava erityisesti huomioon työolot (3 luvun 10 §).

Ruotsin uudistetun lain ohjeet samanarvoisen työn arvioimisesta vastaavat Suomen lainsäädäntöä paremmin EU-oikeuden syrjintäkieltojen lähtökohtia. Viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tulee arvioida töiden samanarvoisuutta EU-oikeuden mukaisin kriteerein (työn luonne ja työolot, sen vaatima koulutus ja sen muut vaatimukset (EU:n oikeudessa tämä on todettu asiassa Enderby C-127/92). Palkkakartoituksen toteutuksen tulee perustua näihin lähtökohtiin.

Suomen tasa-arvolain palkkakartoitusnormia tulisi täsmentää, keskeiset määritelmät tulisi sisällyttää lakitekstiin, ja palkkakartoituksen toteuttamista tulisi ohjata palkkasyrjinnän estämisen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Etenkin vertailtavien nais- ja miesryhmien muodostamista koskevat

ohjeet ovat tärkeitä, ja niiden tulee ohjata arvioimaan samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten palkkaeroja. Palkkakartoitus tulee toteuttaa niin, että se ei loukkaa työntekijöiden yksityisyyden tai henkilötietojen suojaa.

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja palkka-avoimuuden yhteydessä

Palkka-avoimuutta vahvistettaessa on siis otettava huomioon yksilön yksityisyyden ja henkilötietojen suoja. Palkkakartoituspykälän esitöissä (HE 19/2014 vp.) todetaankin, että kartoituksen yhteydessä tulee ottaa huomioon tietosuojasääntely, liikesalaisuuteen liittyvät näkökohdat sekä työntekijöiden yksityisyyden suoja. Esitöissä pidetään tärkeänä, ettei yksittäisen työntekijän palkka tulisi ilmi palkkakartoitusta tehtäessä. Hallituksen esityksessä todetaan, että myös yksittäisiä palkkatietoja voidaan käsitellä palkkakartoitusta tehtäessä, ja että valtion ja kuntien palveluksessa olevien palkkatiedot ovat nimikirjalain 7 §:n mukaan julkisia. Yksityisen sektorin palkat eivät ole julkisuusperiaatteen piirissä. Tämä on yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallista, koska palkkasyrjinnän kannalta olennaista tietoa yksilön palkasta on huomattavasti helpompi saada julkisella kuin yksityisellä sektorilla, ja siten palkkasyrjinnän uhrin oikeussuoja on tehokkaampi julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Sukupuolten tasa-arvo ja oikeus syrjimättömyyteen sukupuolen perusteella on ihmis- ja perusoikeus, jonka keskeinen ulottuvuus on oikeus samaan palkkaan samasta ja samanarvoisesta työstä. Myös oikeus yksityis- ja henkilötietojen suojaan on ihmis- ja perusoikeus. Ihmis- ja perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niiden sisältöä punnitaan suhteessa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Tasa-arvo-oikeuksien ja yksityisyyden ja henkilötietojen suojan suhteen arvioimista vaikeuttaa se, että henkilötietojen suoja on viime vuosina vahvistunut. Henkilötietojen suojan tiukempi sääntely on ollut tarpeen, koska tietojen hyödyntäminen tietoverkkojen kautta ja tähän liittyvät väärinkäytökset ovat lisääntyneet nopeasti. Henkilötietojen suojaa vahvisti EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/79/EU), joka tuli voimaan toukokuussa 2018. Asetus on sellaisenaan voimassa jäsenmaissa, jotka voivat kuitenkin antaa sitä täydentävää lainsäädäntöä. Suomessa täydentävän lainsäädännön säätäminen on kesken. Työelämään liittyvät tiedot ovat tietosuoja-asetuksen kannalta epätyypillisiä, eikä asetus sano mitään henkilötietojen käytöstä palkka-avoimuutta toteutettaessa.

Palkkatasa-arvoa ja syrjintää koskevat mm. YK:n yleissopimus no 100, YK:n naisten oikeuksien sopimus (CEDAW), Euroopan sosiaalinen peruskirja (artikla 4), Euroopan perusoikeuskirja (artikla 23) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT, artikla 157). Suomen perustuslain 6.4 § velvoittaa säätämään palkkausta koskevaa lainsäädäntöä, joka edistää tasa-arvoa. Mielestäni on kiistatonta, että samapalkkaisuuden periaate on sukupuolten yhdenvertaisuuden ydinaluetta. Yksilön tehokas oikeussuoja palkkasyrjintää vastaan edellyttää hänen palkkansa vertaamista toisen työntekijän palkkaan.

Oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan koskevat mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla (oikeus yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon sekä henkilötietojen suojaan). Euroopan neuvoston yleissopimukseen yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tiedonkäsittelyssä liittyy suositus, joka koskee työelämän tietojen käyttöä[7]. Euroopan unionin

[7] Recommendation CM/Rec (2015) of the Committee of Ministers to member States on the Processing of Personal Data in the Context of Employment

perusoikeuskirjan 7 artikla suojaa yksilön oikeuden yksityis- ja perhe-elämään, kodin ja viestien kunnioitukseen, ja 8 artikla suojaa yksilön oikeuden henkilötietojen suojaan.

Näistä ihmis- ja perusoikeuksista, joihin Suomi on sitoutunut, johtuu henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita. Tunnistettavissa olevan henkilön tietojen suojelun tulee olla asianmukaisessa suhteessa käsittelyn tarkoitukseen, kaikkien asiaan liittyvien intressien ja ihmisoikeuksien tasapainon pohjalta. Henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja tapahduttava joko henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn perusteen nojalla (EN henkilötietojen suojelusopimus). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen suojaa voi rajoittaa lainsäädännöllä, jolla on legitiimi tavoite, joka kunnioittaa perusoikeuksien ydinsisältöä ja joka on välttämätön sekä oikeasuhtainen legitiimin tavoitteen saavuttamiseksi. EU-oikeuden mukaan perusoikeuden rajoituksen tulee perustua lakiin, kunnioittaa perusoikeuden ydintä (oikeuteen ei saa puuttua siinä määrin, että se menettää perussisältönsä), ja rajoituksen tulee olla välttämätön EU:n tunnustaman yleisen intressin vuoksi tai toisten henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi. Perusoikeuden rajoituksen tulee olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi, niin ettei perusoikeutta vähemmän loukkaava menettely riitä toteuttamaan tavoitetta (Euroopan perusoikeuskirja, 52 (1) artikla). Kaikki henkilötiedot eivät nauti yhtä vahvaa suojaa. Ns. arkaluontoisten tietojen osalta vaaditaan tarkempia takeita kuin muiden henkilötietojen. Henkilön sukupuoli ja palkka eivät kuulu arkaluontoisiin tietoihin (EN henkilötietojen suojelusopimus).

Palkka-avoimuuden ja henkilötietojen suojan suhdetta koskevia tapauksia ei tietääkseni ole käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tai EU-tuomioistuimessa. Nämä tuomioistuimet ovat käsitelleet tapauksia, jotka ovat koskeneet julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan suhdetta.

Suomen perustuslain 10 § koskee yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suojaa. Henkilötietojen suojasta säädetään 10.2 §:n mukaan lailla. Vuonna 2018 voimaan tullut EU:n yleinen tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta jäsenvaltiot voivat säätää asetusta täydentäviä lakeja. Suomessa asia on vireillä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n yleinen tietosuoja-asetus on henkilötietojen suojaamisen keskeinen väline, ja tietosuoja-asetukseen liittyvässä kansallisessa lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon EU:n perusoikeuskirjan vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on katsonut arkaluontoisten tietojen käsittelyn sallimisen kuuluvan henkilötietojen suojan ytimeen (PeVL 37/2013 v.). Palkkatiedon julkisuutta on perustuslakivaliokunnassa arvioitu suhteessa hallinnon julkisuuden periaatteeseen, mutta ei suhteessa palkkasyrjinnän kieltoon. Julkisen sektorin palkkojen julkisuudesta päätettäessä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 43/1998), että asiakirjojen salassapitoa koskevaa pykälää tulee tulkita suppeasti. Nimikirjalain 7 § koskee julkisen sektorin tehtävissä toimivien palkkatietoja. Perustuslakivaliokunta katsoi (43/1998), ettei yksityisyyden suoja perustele virkamiesten palkkatietojen salassapitoa, ja siksi kaikki virkamiesten palkkatiedot ovat julkisia.

Tietosuoja-asetus koskee henkilötietojen käsittelyä, Palkkatiedot ovat tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja, koska ne koskevat tunnistettavissa olevia yksilöitä ja yleensä niitä myös käsitellään automaattisesti, ja ne muodostavat rekisterin. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan henkilöntietojen käsittely on sallittua mm. rekisteröidyn suostumuksen, lakisääteisen velvollisuuden ja luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamisen vuoksi. Asetuksen 9 artikla sisältää luettelon arkaluontoisista tiedoista. Näihin eivät kuulu henkilön palkka tai sukupuoli. Arkaluonteistenkin tietojen käsittely voidaan sallia, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän velvoitteiden

ja oikeuksien noudattamiseksi työoikeuden alalla lain tai työehtosopimuksen perusteella ja suojatoimia noudattaen. Muiden kuin arkaluontoisten henkilötietojen (kuten palkan ja sukupuolen) käsittelylle ole estetä, kun tähän on 6 artiklan mukaiset edellytykset.

Tiivistäen: Yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa rajoittavaa lainsäädäntöä voidaan säätää, kun siihen on yhteiskunnallinen intressi tai toisten henkilöiden oikeus sitä edellyttää, edellyttäen että näiden oikeuksien ydinsisältöä kunnioitetaan, ja rajoitus on välttämätön ja oikeassa suhteessa oikeussuojan ja syrjimättömyyden takaamisen tavoitteeseen. Yksilön tehokas oikeussuoja palkkasyrjintää vastaan edellyttää välttämättä verrokin (yksilön tai ryhmän) palkkatietoa. Palkkasyrjinnän kielto on yhdenvertaisen kohtelun oikeuden ydinaluetta. Toisaalta yksilöllä on oikeus yksityisyytensä ja henkilötietojensa suojaan. Näiden oikeuksien ydinalueeseen sisältyy arkaluonteisten tietojen suoja. Sukupuoli ja palkka eivät ole arkaluonteisia tietoja. Tunnistettavan henkilön henkilötietojen käsittelyn tulee kuitenkin perustua lakiin tai henkilön suostumukseen, ja käsittelyssä on noudatettava tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Yleinen tietosuoja-asetus ei siis estä palkkatietojen käsittelemistä palkkakartoituksen yhteydessä. Palkkakartoituksesta on syytä säätää lailla, ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

Yksilön palkkatietojen julkistamisen oikeudelliset edellytykset ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella arvioiden korkeat, mutta syrjityn oikeussuoja ja palkkasyrjinnän estäminen ovat legitiimejä ja yhteiskunnallisesti tärkeitä tavoitteita. Yksilön oikeutta saada yksittäistä henkilöä tai henkilöryhmiä koskevaa palkkatietoa voidaan perustella, kun tieto on välttämätön syrjintään liittyvän tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi ja tiedon käsittelystä säädetään lailla. Sekä palkkakartoituksen että yksilön tiedonsaantioikeuden yhteydessä henkilön yksityisyyttä voidaan suojata salassapitosäännöksin. Yksittäisen työntekijän oikeus saada tietoa syrjinnän arvioimisen kannalta välttämätöntä tietoa toisen työntekijän tai työntekijöiden palkka- ja muista työsuhdetiedoista voitaisiin järjestää niin, että työnantaja olisi velvollinen antamaan pyydettäessä tietoa samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijöiden palkoista sukupuolittain jaoteltuina, kuten komission palkka-avoimuussuosituksessa esitetään.

Esimerkiksi Saksan, Ruotsin ja Tanskan palkkakartoitussäännökset lähtevät siitä, että kartoituksen yhteydessä työnantajan on annettava työntekijöiden edustajille tietoa myös yksilöiden palkoista, mutta työntekijöitä koskee salassapitovelvollisuus. Vastaava ratkaisu voitaisiin omaksua Suomenkin palkkakartoitussäännökseen. Näin olisi mahdollista ryhmitellä henkilöstöä sukupuolen mukaisiin ryhmiin, vaikka ryhmään kuuluisi vain yksi tai joitakin henkilöitä. Norjan uudistettuun lainsäädäntöön sisältyy myös työntekijän oikeus saada tietoa verrokin palkasta.

Matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen tarve

Tasa-arvovaltuutetun kertomus ei käsittele tasa-arvolain mukaisiin oikeussuojakeinoihin liittyviä ongelmia. Tasa-arvolain 19 §:n mukaan syrjintää epäilevä voi pyytää tasa-arvovaltuutetulta ohjeita ja neuvoja, ja tasa-arvovaltuutettu voi toimia sovun aikaansaamiseksi syrjintää koskevassa asiassa. Tasa-arvovaltuutetulla ei kuitenkaan ole oikeutta ratkaista syrjintää koskevia tapauksia. Lain 20 §:n mukaan valtuutetulla ja työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöllä on valta saattaa syrjintätapaus yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Yksittäisellä syrjinnän uhrilla ei kuitenkaan ole oikeutta viedä itseensä kohdistuvaa syrjintää koskevaa asiaa syrjintä- ja tasa-

arvolautakuntaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on ns. matalan kynnyksen oikeussuojaelin. Esimerkiksi EU:n perusoikeusvirasto[8] katso, että pääsy matalan kynnyksen oikeussuojaelimiin on tärkeä syrjinnän uhrien oikeussuojan tae. Syrjinnän uhrilla ei ole tasa-arvolain mukaan itsenäistä pääsyä tällaisen oikeussuojan piiriin.

Itsensä työllistäjien asema tasa-arvolaissa

Sekä kansallinen että EU:n työllistämis- ja tasa-arvopolitiikka on suosinut naisten itsensä työllistämistä. Valitettavasti itsensä työllistävien naisten ansiotaso yleensä on matala. Lisäksi itsensä työllistävien työttömyysturvaan ja muuhun sosiaaliturvaan liittyy ongelmia. Tasa-arvolaki ei anna selvää vastausta siihen, miten lakia sovelletaan itsensä työllistäjiin. Lain 3 § (Määritelmiä) toteaa, että työntekijällä tarkoitetaan tasa-arvolaissa ’henkilöä, joka sopimuksessa sitoutuu tekemään toiselle (työnantaja) työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan taikka on virkasuhteessa tai muussa siihen verrattavassa palkkasuhteessa valtioon, kuntaan tai muuhun julkisyhteisöön’, sekä että työntekijästä säädettyä ’sovelletaan soveltuvin osin myös muussa palvelussuhteeseen rinnastettavissa oikeussuhteessa työskentelevään’.

Itse laissa ei kuvata, mitkä oikeussuhteet ovat rinnastettavissa palvelussuhteeseen. Lain esitöissä kuvataan kriteerejä, joiden perusteella henkilön voi katsoa olevan palvelussuhteeseen rinnastettavissa suhteissa. Kriteerit liittyvät henkilön riippuvuuteen sopimuskumppanista ja aidon yrittäjäriskin olemassaoloon. Mm. alusta- ja jakamistalouden yleistyessä on entistä vaikeampi päätellä, millä kriteereillä palvelussuhteeseen rinnastuvia oikeussuhteita on arvioitava. Kriteerit tulisi sijoittaa itse lakitekstiin.

Suoja häirintää vastaan

Etenkin ns. Me Too –kampanja on osoittanut, että seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa häirintää koskeva suoja ei ole riittävä. Suomen lainsäädännössä häirinnän vastainen suoja on hajanainen ja puutteellinen. Häirintää koskevia säännöksiä sisältyy tasa-arvolakiin, työturvallisuuslakiin ja rikoslakiin. Aineellisen alansa, todisteluun ja menettelyyn liittyvien sääntöjen ja häirintäkiellon rikkomisen seuraamusten osalta nämä säännökset poikkeavat toisistaan, ja julkisuudessa vallitsee ilmeinen hämmennys sen suhteen, mikä on Suomen oikeuden kanta häirintään. Lainsäädäntöä tulisi tarkastella kokonaisuutena. Häirinnän kieltävää lainsäädäntöä tulisi tehostaa, ja sen asiallista soveltamisalaa laajentaa.

Helsingissä 28 tammikuuta 2019

Kevät Nousiainen

Professori emerita, Turun yliopisto

[8] European Union Agency for Fundamental Rights *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps for further equality*, 2012