Valiokunnan lausunto TyVL 10/2021 vp– U 23/2021 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM (2021) 93 final) miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM (2021) 93 final) miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (U 23/2021 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtaja Tanja Auvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Jutta Kaskimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansainvälisten asioiden päällikkö Pekka Ristelä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Katja Leppänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Atte Rytkönen, Suomen Yrittäjät ry
- professori (emerita) Kesä Nousiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Akava ry
- STTK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 4 päivänä maaliskuuta 2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittami-

sesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (COM (2021) 93 final). Direktiiviehdotuksen yleistavoitteena on parantaa samapalkkaisuutta koskevan perusoikeuden nykyisellään riittämätöntä täytäntöönpanoa ja varmistaa, että tätä oikeutta noudatetaan kaikkialla EU:ssa. Naisten ja miesten oikeus saada samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka on ollut Euroopan unionin perusperiaate Rooman sopimuksesta alkaen. Samapalkkaisuuden periaatteen noudattamisvelvoitteesta säädetään myös direktiivissä 2006/54/EY, jota on täydennetty vuonna 2014 annetulla komission suosituksella palkkauksen läpinäkyvyydestä. Sääntelykehyksestä huolimatta periaatteen tuloksellinen täytäntöönpano ja noudattaminen ovat Euroopan unionissa edelleen haaste. Yhdeksi keskeiseksi esteeksi on todettu palkkauksen läpinäkyvyyden puute monissa jäsenmaissa.

Direktiivissä vahvistetaan palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset. Palkkauksen läpinäkyvyys on keskeinen väline, jonka avulla voidaan hälventää miesten ja naisten samapalkkaisuuteen liittyviä epäilyksiä ja edistää palkkakäytäntöihin sisältyvän sukupuolten eriarvoisen kohtelun poistamista. Se voi myös edistää naisten palkkoja koskevia asennemuutoksia lisäämällä tietoisuutta ja keskustelua sukupuolten välisten rakenteellisten palkkaerojen syistä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitteita. Ehdotuksella pyritään parantamaan palkkatasa-arvon toteutumista estämällä syrjintää ja edistämällä palkkojen ja palkkauksen läpinäkyvyyttä.

Komission ehdotus liittyy Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin, jonka toimeenpano on keskeistä sosiaalisen Euroopan edistämisen kannalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen neuvottelujen yhteydessä Suomen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan kansallisia erityispiirteitä, kuten sopimiseen perustuvaa työmarkkinajärjestelmää, kunnioitetaan.

Valtioneuvosto pyrkii neuvottelujen edetessä selvittämään edelleen useiden direktiivinsäännösten tarkempaa sisältöä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja soveltamiskäytäntöön. Tämä koskee muun muassa moniperusteisen syrjinnän kirjausta ja jäljempänä tarkemmin mainittuja kohtia. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että direktiivissä olevia työntekijöiden edustajia koskevia viittauksia olisi hyvä pyrkiä täsmentämään.

Valtioneuvosto pyrkii neuvottelujen edetessä selventämään sitä, ovatko kaikki direktiivin säännökset oikeasuhtaisia ja tarpeellisia direktiivin tarkoitukseen nähden ottaen huomioon myös jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaate.

Valtioneuvosto toteaa, että samanarvoisen työn vertaamista koskevien kriteerien määritteleminen on kannatettavaa. Valtioneuvosto pyrkii selventämään artiklan sisältöä yhtä yhteistä alkuperää koskevien säännösten osalta (single source).

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että palkkarakenteita ja menetelmiä, joilla varmistetaan naisille ja miehille samasta ja samanarvoisesta työstä sama palkka vahvistetaan. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että artiklat liittyen palkkauksen läpinäkyvyyteen, tiedonsaantioikeuteen ja raportointiin ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että palkkaerojen raportoin-

tia koskevassa artiklassa asetettu raja, jonka mukaan raportointivelvollisuus koskee työnantajia, joilla on vähintään 250 työntekijää, on tarpeettoman korkea. Raportointivelvollisuutta koskevaa rajaa olisi syytä laskea.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamista ehdotetun direktiivin nojalla tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Valtioneuvosto katsoo, että täytäntöönpano ja oikeussuoja ovat tärkeä osa samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista. Osa direktiiviehdotuksen säännöksistä sisältää kuitenkin pitkälle menevää sääntelyä, jonka vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön selvennetään ehdotuksen käsittelyn edetessä.

Valtioneuvosto katsoo, että korvausta koskevat säännökset voisivat olla selkeyttäviä ja helpottaa syrjinnän uhrien mahdollisuuksia korvauksen saamiseen. Ehdotuksen säännös palkkasyrjintäkanteiden vanhentumisajan pidentämisestä kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen vaikuttaa kannatettavalta ja parantaisi työntekijöiden oikeusturvaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä palkkasyrjintää koskevan oikeussuojan tehostamista.

Direktiiviehdotuksen säännös väliaikaismääräyksestä vaatii lisätarkastelua ja selventämistä erityisesti sen osalta, mitä kyseisellä väliaikaismääräyksellä tarkoitetaan. Myös säännös kantajan velvollisuudesta esittää todisteita ja seuraamuksia koskevat säännökset edellyttävät tarkennusta. Säännöstä samapalkkaisuudesta julkisissa hankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa tulee selkeyttää.

Valtioneuvosto pyrkii selventämään neuvottelujen edetessä direktiivissä esitetyn valvontaelimen toiminnan sisältöä ja yhteensopivuutta kansalliseen järjestelmään sekä siitä seuraavia mahdollisia taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotusta koskevissa neuvotteluissa pyritään vaikuttamaan siihen, että direktiivi on oikeudellisten velvoitteiden osalta selkeä. Lisäksi joiltain osin yksityiskohtaisten säännösten tasoa on mahdollisesti pyrittävä vähentämään.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa varmistamaan, että direktiivin raportointi ja tilastointimenetelmät soveltuvat myös Suomen järjestelmään eivätkä aiheuttaisi kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto pyrkii saamaan lisäselvitystä täytäntöönpanoa koskevaan artiklaan ja tarkentaa kantaansa myöhemmin.

Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa komission ehdotuksen käsittelyn edetessä.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotus annettiin 4 päivänä maaliskuuta 2021, ja sen käsittely jatkuu Portugalin puheenjohtajuuskaudella. Direktiiviehdotuksen yleistavoitteena on parantaa samapalkkaisuutta koskevan perusoikeuden nykyisellään riittämätöntä täytäntöönpanoa ja varmistaa, että tätä oikeutta noudatetaan kaikkialla EU:ssa. Palkkatasa-arvon toteutumiseen pyritään estämällä syrjintää ja edistämällä palkkojen ja palkkauksen läpinäkyvyyttä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina.

Valiokunta toteaa, että jatkokäsittelyssä on vielä tarpeen selventää, ovatko kaikki direktiivien säännökset oikeasuhtaisia ja tarpeellisia direktiivin tarkoitukseen nähden ottaen huomioon myös jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaate. Lisäksi tulee vielä selvittää useiden direktiiviehdotuksen määräysten tarkempi sisältö ja täsmentää niiden suhde Suomen lainsäädäntöön ja soveltamiskäytäntöön.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että palkkauksen läpinäkyvyyteen, tiedonsaantioikeuteen ja raportointiin liittyvät artiklat ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Valiokunta kuitenkin toteaa, että direktiiviehdotuksen vaikutuksia eri toimijoihin on vielä arvioitava perusteellisesti.

Direktiiviehdotuksen 4 artikla (sama ja samanarvoinen työ) edellyttää, että työnantajien palkkarakenteet varmistavat samapalkkaisuuden samasta ja samanarvoisesta työstä esimerkiksi sukupuolineutraalin työn arviointi- ja luokittelumenettelyn avulla. Komission näkemys on, että suora palkkasyrjintä täysin samaa työtä tekevien kesken on suhteellisen vähäinen ongelma. Sen sijaan samanarvoista työtä tekevien kesken samapalkkaisuuden periaate ei toteudu. Samapalkkaisuuden arviointi edellyttää, että työntekijällä on mahdollisuus arvioida, mikä on samanarvoista työtä. Valiokunta pitää tärkeänä vahvistaa palkkarakenteita ja menetelmiä, joilla varmistetaan naisille ja miehille samasta ja samanarvoisesta työstä sama palkka.

Direktiiviehdotukseen sisältyy merkittäviä oikeussuojakeinoja ja pääsyä oikeuksiin koskevia ehdotuksia, jotka aiheuttaisivat muutostarpeita Suomen oikeuteen. Valtioneuvosto katsoo, että täytäntöönpano ja oikeussuoja ovat tärkeä osa samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista, ja pitää tärkeänä palkkasyrjintää koskevan oikeussuojan tehostamista. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen ja toteaa samalla, että osa direktiiviehdotuksen säännöksistä sisältää kuitenkin pitkälle menevää sääntelyä, jonka vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön tulee vielä selventää ehdotuksen käsittelyn edetessä ennen Suomen lopullisen kannan muodostamista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2021 vp

Helsingissä 17.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Eriävä mielipide

Perustelut

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kannattaa tavoitetta perusteettomien, pelkästään sukupuolesta johtuvien palkkaerojen poistamisesta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa, että palkkaeroja pitää kuitenkin vertailla siten, että vertailtavissa palkoissa huomioidaan kaikki palkan muodostukseen liittyvät tekijät eikä oleteta, että laskemalla yhteen naispuolisten ja miespuolisten työntekijöiden kokonaispalkkasumma huomioimatta mitään muita tekijöitä kuin työntekijän sukupuoli ja vertailemalla niitä saadaan jonkinlaisia todisteita sukupuolisyrjinnästä. Esitetty direktiivi sisältää lukuisia perusteettomia oletuksia eikä siten niinkään edistä esitettyä tavoitetta sukupuolten välisten perusteettomien palkkaerojen poistamisesta vaan pikemminkin kaikkien palkkojen tasapäistämistä ja toteutuessaan haittaa merkittävästi työntekijän mahdollisuutta saada keskimääräistä paremman henkilökohtaisen työsuoritteen perusteella parempaa palkkaa. Suomen ei siis tulisi hyväksyä direktiiviä tässä muodossa ilman perustavanlaatuisia muutoksia.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa, että Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n asiantuntijalausunnossa perustellun mukaisesti samapalkkaisuus ja palkkasyrjintä ovat eri asioita kuin naisten ja miesten keskiansioihin perustuva palkkaero eli niin sanottu ”naisen euro”, jossa ainoaksi selittäväksi tekijäksi yksilöiden välisille palkkaeroille on oletettu sukupuoli. Työntekijän palkan muodostumiseen vaikuttaa useita eri tekijöitä, kuten koulutus, ala, työnantaja, ammattien vaativuusryhmät, tehdyt työtunnit ja työkokemus. Kun nämä tekijät huomioidaan, Suomessa niin sanottu selittämätön palkkaero on Tilastokeskuksen mukaan keskimäärin noin pari prosenttia. Tämä selittämätön palkkaero ei Tilastokeskuksen mukaan tarkoita kuitenkaan syrjivää palkkaeroa vaan sitä, että tilastoaineistot eivät sisällä kaikkia palkkaan vaikuttavia taustamuuttujia ja siksi osa palkkaerosta jää selittymättä.

Kuten Suomen Yrittäjienkin lausunnossa mainitaan, direktiiviehdotuksen tausta-aineistossa sukupuolten palkkaeroksi EU:ssa kerrotaan noin 14 prosenttia ja sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa kerrotaan sukupuolten palkkaeroksi Suomessa 16,6 prosenttia. Jää epäselväksi, onko tässä huomioitu muita palkkaan vaikuttavia taustamuuttujia ja jos ei ole, miksi palkkaeroa esitetään nimenomaan sukupuolesta johtuvaksi, vaikka sukupuoli tuskin on tärkein henkilön työmarkkinoilla sijoittumista ja palkkatasoa kuvaava ominaisuus, vaan tällainen ominaisuus lienee koulutus. Kyse siis ei ole palkkasyrjinnästä vaan sukupuolten välisestä ansioerosta, johon vaikuttaa keskeisesti työelämän segregaatio, siis miesten ja naisten työllistyminen eri ammatteihin, jota ei tule tarkoituksellisesti ja harhaanjohtavasti pyrkiä sekoittamaan palkkasyrjinnän käsitteeseen. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää tärkeänä, ettei oletuksena käytetä sukupuolisyrjinnän olemassaoloa silloin, kun siitä ei ole olemassa pitävää näyttöä.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää Suomen Yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunnosta ilmenevin perustein ongelmallisimpana yksityiskohtana direktiiviehdotuksessa sen 4 artiklaa, jossa määritellään sama ja samanarvoinen työ. Esitetty sääntely, jossa esimerkiksi konserniyhtiön eri yritysten työntekijät voisivat käyttää väitetyn palkkasyrjintäepäilyn yhteydessä vertailukohtana toisen yrityksen työntekijää tai vertailla omaa palkkaansa sellaisten työntekijöiden palkkaan, jotka eivät enää työskentele yrityksessä, puhumattakaan kuvitteellises-

ta verrokkihenkilöstä, ei ole perusteltu. Samallakin toimialalla eri yritysten välillä voi olla merkittäviä eroja käytännön työnkuvassa, eikä ole perusteltavissa, että esimerkiksi ohjelmistosuunnittelija yhdessä yrityksessä tekee vastaavaa työtä kuin toisessa yrityksessä perehtymättä hänen yksityiskohtaiseen työnkuvaansa. Tämä perehtyminen taas ei ole mahdollista ilman, että yrityksen toiminnasta annetaan yrityksen ulkopuolelle sellaista tietoa, jonka väärinkäyttöriski on suuri. Palkkojen vertailu eri aikoina taas ei ole perusteltua jo siksi, että palkat voivat vaihdella ajallisesti merkittävästi sen mukaan, onko kyse taloudellisesta nousu- vai laskukaudesta, millainen koulutetun työvoiman tarjonta kulloinkin on ja millainen tulospalkkiojärjestelmä yrityksellä on kulloinkin käytössä. Palkkavertailussa ei myöskään tulisi olettaa, että työntekijät tekevät aina kiinteää työtuntimäärää, vaan esimerkiksi ylityöstä aiheutuneiden ja muiden lisien osuus tulee huomioida asianmukaisella tavalla palkkoja vertailtaessa. Vastaavasti samalla nimikkeellä toimivan henkilön todellinen asema eri yrityksissä voi olla organisaatiohierarkiassa hyvinkin erilainen. Esimerkiksi joissakin yrityksissä alimman tason myyjät ilman esimiesvastuuta ovat myyntineuvottelijoita, toisissa myyntipäälliköitä, ja vastaavasti heidän esimiehensä voi olla yrityksestä riippuen esimerkiksi myyntipäällikkö tai myyntijohtaja. Tämä tekee samanarvoisen työn määrittelyn eri yritysten välillä sekä siihen perustuvan palkkatason vertailun vaikeaksi, ellei mahdottomaksi.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä ei myöskään kannata direktiiviehdotuksen 8 artiklaa, jossa esitetään, että työnantajan olisi raportoitava organisaationsa sukupuolten välisistä palkkaeroista ja julkaistava raportin tiedot suurelta osin vuosittain helposti saatavassa muodossa verkkosivustollaan tai asetettava ne muulla tavoin julkisesti saataville. Kuten Suomen Yrittäjät lausunnossaan toteaa, esitys vaatisi yrityksiä ilmoittamaan kaikkien työntekijöiden naisten ja miesten väliset palkkaerot, vaikka he työskentelisivätkin täysin erilaisissa tehtävissä, joita ei käytännössä voida pitää millään tavoin vertailukelpoisina. Tällaisella tiedolla ei ole mitään tekemistä mahdollisen palkkasyrjinnän kanssa, ja tältä osin ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta kielletyn palkkasyrjinnän vähentämiseen, vaan kyseessä on harhaanjohtava tieto, jonka perusteella pyritään tasapäistämään naisten ja miesten välistä palkkausta todellisista työtehtävistä ja niiden vaativuudesta tai esimerkiksi tehdyistä työtunneista riippumatta. Esitys on tältä osin tarkoitushakuinen ja direktiivin mukaiselle sääntelylle esitetyt tavoitteet huomioiden perusteeton.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää tärkeänä, ettei direktiivillä laajenneta Euroopan unionin toimivaltaa sellaisiin asioihin, jotka tähän asti ovat kuuluneet osaksi kansallista lainsäädäntövaltaa, tai aiheuteta merkittävää hallinnollisen taakan lisääntymistä EU-alueen yrityksille, koska tämä johtaisi niiden kilpailukyvyn heikentymiseen EU:n ulkopuolisiin maihin verrattuna. Erityisen ongelmallisia tältä osin ovat palkkaerojen raportointia koskeva 8 artikla, yhteistä palkka-arviointia koskeva 9 artikla sekä oikeussuojakeinoja ja täytäntöönpanoa koskevat 12—23 artiklat.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä huomauttaa lopuksi, että toteutuessaan direktiivin mukainen sääntely vaikeuttaa oleellisesti yksilöiden tuottavuudesta johtuvien erojen huomioimista palkkauksessa, johtaisi palkkauksen tasapäistämiseen kyvykkyydestä riippumatta ja erityisesti siihen, etteivät keskimääräistä tuottavammat tai kyvykkäämmät työntekijät sukupuolesta riippumatta tulevaisuudessa saisi työpanostaan vastaavaa palkkaa, koska työnantajat pelkäisivät kykyjen huomioimisen ja ylipäänsä tulospalkkauksen johtavan perusteettomiin syytöksiin sukupuolisyrjinnästä.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2021 vp
Eriävä mielipide

Lopuksi

Direktiivin tavoitteissa on paljon hyvää ja kannatettavaa, mutta perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä samapalkkaisuuden sääntely on kansallinen asia, eikä sitä pitäisi direktiivillä määritellä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.6.2021

Rami Lehto ps
Riikka Slunga-Poutsalo ps
Jukka Mäkynen ps