EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.11.2017
COM(2017) 671 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kertomus miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla annetun komission suosituksen täytäntöönpanosta

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kertomus miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla annetun komission suosituksen täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Samapalkkaisuuden periaate on kirjattu EU:n perussopimuksiin vuodesta 1957 lähtien, ja se sisältyy direktiiviin 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto)[1], jäljempänä ’direktiivi’. Direktiivissä todetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 157 artiklan mukaisesti, että välitön tai välillinen sukupuoleen perustuva syrjintä samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen vaikuttavissa tekijöissä ja ehdoissa on poistettava. Tätä periaatetta sovelletaan myös palkanmäärityksessä käytettävään työn luokitusjärjestelmään, ja se on saatettu kaikissa jäsenvaltioissa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Vaikka samapalkkaisuuden periaate on ollut kiinteä osa perussopimuksia jo lähes 60 vuoden ajan ja periaatetta on tänä aikana edelleen kehitelty EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännöissä, komission direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa vuonna 2013 esittämässä kertomuksessa[2] päätellään, että samapalkkaisuutta koskevien säännösten käytännön soveltaminen jäsenvaltioissa on yksi direktiivin ongelmallisimmista alueista. Kertomuksessa todetaan, että samapalkkaisuuden periaatteen tehokasta soveltamista hankaloittavat keskeiset tekijät ovat palkkajärjestelmien huono läpinäkyvyys, samanarvoisen työn käsitteeseen liittyvä oikeusvarmuuden puute, joka johtuu joko siitä, ettei termiä ole määritelty, tai siitä, ettei ole selkeitä perusteita erilaisten töiden vertailemiseksi, ja menettelylliset esteet.

Samapalkkaisuuden periaatteen asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyönti syventää sukupuolten välillä edelleen vallitsevaa palkkakuilua, joka on EU:ssa tällä hetkellä 16,3 prosenttia.[3] Sukupuoleen perustuvalla palkkasyrjinnällä tarkoitetaan, että naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä vähemmän kuin miehille, ja se on yksi keskeisistä yleiseen sukupuolten väliseen palkkakuiluun vaikuttavista tekijöistä muun muassa ammatillisen ja vertikaalisen eriytymisen lisäksi.[4]

Euroopan komissio antoi maaliskuussa 2014 suosituksen miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen lujittamisesta läpinäkyvyyden avulla[5], jäljempänä ’suositus’. Suosituksessa esitetään ohjeita, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita tehostamaan samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa, torjumaan palkkasyrjintää ja edistämään sukupuolten välisen sitkeän palkkakuilun poistamista. Suosituksessa keskitytään erityisesti palkkauksen läpinäkyvyyttä parantaviin toimenpiteisiin.

Jäsenvaltioita kehotettiin ilmoittamaan komissiolle 31. joulukuuta 2015 mennessä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty suosituksen täytäntöönpanon varmistamiseksi.[6] Tämä

---

1 EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23–36.

2 COM(2013) 861 final.

3 Eurostat 2015.

4 Sukupuolten välisen palkkakuilun taustalla on useita monitahoisia syitä, kuten syrjintä, ammatillinen ja vertikaalinen eriytyminen, naisten vähäinen edustus johtotehtävissä, perinteet ja stereotypiat sekä perheeseen liittyvän vastuun epätasainen jakautuminen naisten ja miesten välillä.

5 C(2014) 1405 final.

6 Suosituksen 18 kohdan mukaisesti.

kertomus perustuu suurelta osin jäsenvaltioiden[7] toimittamiin tietoihin. Se sisältää tietoa myös keskeisiltä sidosryhmiltä, erityisesti Euroopan tason työmarkkinaosapuolilta[8], joita kuultiin lokakuussa 2015 suosituksen täytäntöönpanosta kansallisella tasolla.

Kertomuksessa on lisäksi käytetty direktiivin nojalla perustetuilta kansallisilta tasa-arvoelimiltä[9] saatuja tietoja suosituksen täytäntöönpanosta sekä komissiota avustavan tasa-arvoa käsittelevän oikeusalan asiantuntijaverkoston toimittamia tietoja.

Sukupuolten välistä palkkakuilua käsittelevä keskinäisen oppimisen seminaari järjestettiin 20.–21. lokakuuta 2016.[10] Se tarjosi lisätietoa suosituksen käytännön täytäntöönpanosta ja kansallisten, muun muassa palkkauksen läpinäkyvyyttä parantavien, toimenpiteiden vaikutuksista palkkasyrjinnän ja sukupuolten välisen palkkakuilun torjumiseen.

Sukupuolten välisen palkkakuilun kaventaminen on komissiolle tärkeä painopiste, kuten todetaan sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevassa komission strategisessa toimintaohjelmassa vuosille 2016–2019.[11] Strategisessa toimintaohjelmassa esitetään tämän tavoitteen saavuttamiseen tähtääviä keskeisiä toimia, joista yksi koskee samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen ja täytäntöönpanon tehostamista. Tätä varten on tehtävä direktiivin arviointi ja muun muassa lisättävä palkkauksen läpinäkyvyyttä, kuten todetaan kertomuksessa toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet suosituksen noudattamiseksi.

Komissio toteaa, että palkkauksen läpinäkyvyys ei ole ainoa toimenpide, jolla voitaisiin auttaa kaventamaan sukupuolten välistä palkkakuilua. Sukupuolten välistä palkkakuilua pyritään torjumaan kaikin mahdollisin tavoin, ja siksi tämä kertomus kuuluu laajempaan toimintasuunnitelmaan, jonka avulla komissio toteuttaa sitoumustaan sukupuolten välisen palkkakuilun poistamiseksi. Toimintasuunnitelma sisältää laajan ja yhtenäisen joukon sukupuolten välisen palkkakuilun poistamiseen tähtääviä toimia, joihin kuuluu toisiaan tukevia lainsäädäntöaloitteita ja muita aloitteita.

Komissio seuraa lisäksi jäsenvaltioiden taloudellista tilannetta eurooppalaisen ohjausjakson avulla ja tukee jäsenvaltioiden pyrkimyksiä torjua sukupuolten välistä palkkakuilua. Se kehottaa jäsenvaltioita puuttumaan tähän erityiskysymykseen tai korjaamaan joitakin sen perimmäisiä syitä, kuten lastenhoitoon tehtävien investointien puutetta tai verotuksellisia pidäkkeitä, jotka estävät kotitalouksien toista tulonsaajaa (joka on yleensä nainen) tekemästä työtä tai lisäämästä työntekoaan. Sukupuolten välistä palkkakuilua ja siihen vaikuttavia ongelmia käsiteltiin vuonna 2017 yhdeksän jäsenvaltion[12] maaraporteissa. Komissio esitti toukokuussa 2017 maakohtaisia suosituksia, joissa käsiteltiin lastenhoitopalveluihin tehtäviä investointeja, verotuksellisia pidäkkeitä ja muita sukupuolten väliseen palkkakuiluun vaikuttavia toimenpiteitä.[13]

---

7 Suosituksen täytäntöönpanosta toimitti tietoja 26 jäsenvaltiota (AT, BE, BG, CZ, CY, DK, EE, FI, FR, DE, EL, HR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, ES, SE).

8 Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY), julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus (CEEP), Euroopan työnantajajärjestö BusinessEurope (Confederation of European Business) sekä käsiteollisuuden ja pienten ja keskisuurten yritysten eurooppalainen liitto (UEAPME). Kesäkuussa 2016 järjestettiin tekninen seminaari, jossa jatkettiin työmarkkinaosapuolten kommenttien ja suosituksessa ehdotettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon käsittelyä.

9 Tiedot keräsi kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalainen verkosto (Equinet).

10 http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/other-institutions/good-practices/index_en.htm

11 http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/160111_strategic_engagement_en.pdf

12 DE, EE, IE, ES, IT, AT, PL, RO ja SK.

13 Etenkin Virossa.

Tässä kertomuksessa arvioidaan suosituksessa esitettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa sekä suosituksen soveltamisen tehokkuutta.

2. PALKKAUKSEN LÄPINÄKYVYYTTÄ KOSKEVIEN TOIMENPITEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JÄSENVALTIOISSA

Palkkauksen läpinäkyvyys auttaa soveltamaan samapalkkaisuuden periaatetta tehokkaasti käytännössä. Se paljastaa mahdollisen sukupuolia eriarvoistavan kohtelun tai syrjinnän tietyn yrityksen tai alan palkkarakenteessa. Sen ansiosta työntekijät, työnantajat tai työmarkkinaosapuolet voivat ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Ihmisten voi olla helpompi hakea kansallisissa tuomioistuimissa muutosta palkkasyrjintään, jos he ovat tietoisia yrityksen sisäisistä palkkaeroista.

Suosituksessa esitetään joukko erityistoimenpiteitä, joiden avulla jäsenvaltiot ja muut sidosryhmät voivat löytää oman toimintatapansa palkkauksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Neljä keskeistä toimenpidettä ovat oikeus pyytää tietoja palkkatasosta, yritysten tiedotustoimet, palkkakartoitukset ja samapalkkaisuuden käsittely työehtosopimusneuvotteluissa.[14] Jäsenvaltioita rohkaistaan toteuttamaan niiden erityisolosuhteisiin parhaiten soveltuvat toimenpiteet, joihin olisi kuuluttava vähintään yksi edellä mainituista keskeisistä toimenpiteistä.

Suosituksen hyväksymisestä huolimatta vain yhdessätoista jäsenvaltiossa[15] on tällä hetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä palkkauksen läpinäkyvyydestä. Niistä vain kuusi[16] on joko säätänyt uusista palkkauksen läpinäkyvyyteen liittyvistä toimenpiteistä tai tehostanut voimassaolevia toimenpiteitä sen jälkeen, kun suositus annettiin. Kyseisistä yhdestätoista jäsenvaltiosta useimmat ovat ottaneet käyttöön yhden suosituksessa esitetyistä neljästä keskeisestä palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevasta toimenpiteestä. Viisi jäsenvaltiota[17] on ottanut käyttöön useamman kuin yhden keskeisistä toimenpiteistä, ja niistä vain yksi[18] on sisällyttänyt kaikki neljä toimenpidettä kansalliseen lainsäädäntöönsä. Kolmessa jäsenvaltiossa[19] valmistellaan parhaillaan uusia palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia toimenpiteitä, joista osasta on vasta alettu neuvotella, kun taas osa hyväksyttäneen piakkoin kansallisissa parlamenteissa.

2.1. TYÖNTEKIJÖIDEN OIKEUS SAADA TIETOA PALKKATASOSTA

Yrityksen tai organisaation palkkapolitiikkaa voidaan muuttaa läpinäkyvämmäksi antamalla työntekijöille mahdollisuus pyytää sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja muiden samaa tai samanarvoista työtä tekevien työntekijäryhmien palkkatasosta, myös täydentävistä tai muuttuvista osista, kuten luontaissuorituksista ja bonuksista[20].[21] Tällaiset tiedot ovat

---

14 Suosituksessa todetaan, että jos toimien nojalla toimitettujen tietojen yhteydessä luovutetaan henkilötietoja, ne olisi toimitettava kansallisen tietosuojalainsäädännön, erityisesti direktiivin 95/46/EY täytäntöönpanosäännösten mukaisesti. Tietojen suojelu perustuu 25.5.2018 alkaen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus, annettu 27.4.2016).

15 AT, BE, DE, DK, FI, FR, IE, IT, LT, SE ja UK.

16 DE, FR, FI, LT, UK ja SE.

17 AT, BE, FI, FR ja SE.

18 Ruotsi.

19 IE, IT ja NL.

20 Suosituksen 3 osa.

arvokkaita työnantajille, ammattiliitoille ja työntekijöille, sillä tiedot auttavat niitä tunnistamaan selittämättömiä sukupuolten välisiä palkkaeroja ja ratkaisemaan niitä vuoropuhelun avulla. Myös työntekijät pystyvät tietojen avulla vertaamaan palkkatasoaan helpommin omassa työntekijäryhmässään ja suhteessa muihin vastaaviin ryhmiin. Kansallisissa tuomioistuimissa päästään tällaisten tietojen avulla syrjintätapauksia koskevissa kanteissa helpommin onnistuneeseen ratkaisuun, ja siten ne vaikuttavat ennaltaehkäisevästi.

Yksittäisten työntekijöiden oikeus palkkatietoihin

Työnantaja on kolmessa jäsenvaltiossa velvoitettu antamaan työntekijälle tietoja palkoista tapauksissa, joissa epäillään palkkasyrjintää. Suomessa ja Irlannissa yksityishenkilöillä on oikeus palkkatietoihin, mutta työnantajalla on oltava niiden antamiseen lupa työntekijöiltä, joiden tietoja annetaan. Irlannissa voidaan pyytää oikeutta tietoihin vakiomuotoisella lomakkeella, jossa kantaja toteaa, että samapalkkaisuuden periaatetta on rikottu.

Saksassa äskettäin annetun lain[22] mukaan yli 200 työntekijän yrityksissä työskentelevillä työntekijöillä on yksilöllinen oikeus saada tietoja.

Vaikka työntekijöiden tiedonsaanti on Virossa ja Portugalissa turvattu kansallisilla oikeuksilla, jotka velvoittavat työnantajat antamaan työntekijöille tietoa heidän työsopimustensa tärkeimmistä ehdoista, muun muassa palkan suuruudesta, työntekijä voi saada palkkatietoja vain omasta palkastaan.

Tiettyjen elinten oikeus palkkatietoihin

Työntekijöiden edustajilla ja ammattiliitoilla on joissakin jäsenvaltioissa[23] oikeus tutustua työntekijäryhmän tai yksittäisen työntekijän palkkatietoihin ja työehtoihin heidän luvallaan.

Tasa-arvoelimillä on useissa jäsenvaltioissa[24] oikeus pyytää palkkatietoja tapauksissa, joissa epäillään palkkasyrjintää.

Muut asiaa koskevat toimenpiteet

Joissakin jäsenvaltioissa[25] laillinen vähimmäispalkka on ilmoitettava työpaikkailmoituksissa.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa laki kieltää työnantajaa sisällyttämästä työsopimuksiin sellaisia lausekkeita tai seuraamuksia, joilla estetään työntekijää kertomasta tai pyrkimästä kertomaan palkkaansa toisille, jos tiedon antamisen tarkoituksena on sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän määrittäminen.

2.2. PALKKAUSTA KOSKEVA TIEDOTTAMINEN YRITYKSISSÄ

Suosituksessa kannustetaan jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yrityksissä ja organisaatioissa, joissa on vähintään 50 työntekijää, työnantajat antavat työntekijöille ja heidän edustajilleen sekä työmarkkinaosapuolille säännöllisesti tietoa työntekijäryhmä- tai tehtäväkohtaisesta keskimääräisestä palkkatasosta sukupuolen mukaan

---

21 Jos toimitettujen tietojen yhteydessä luovutetaan henkilötietoja, ne olisi toimitettava kansallisen tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

22 Laki palkkarakenteisiin liittyvän läpinäkyvyyden edistämisestä, hyväksytty 30.3.2017.

23 Esimerkiksi Suomessa tai Ruotsissa työntekijän samapalkkaisuuteen liittyvän valituksen perusteella.

24 Esimerkiksi AT, EE, FI, NL ja SE.

25 Esimerkiksi Itävallassa.

eriteltynä.[26] Tällainen tiedottaminen parantaa palkkojen läpinäkyvyyttä ja luo luotettavan perustan keskusteluille samapalkkaisuusperiaatteen täytäntöönpanotoimenpiteistä.

Joissakin jäsenvaltioissa[27] työnantajilla on velvollisuus toimittaa säännöllisesti kirjallinen raportti sukupuolten tasa-arvotilanteesta yrityksessä tai organisaatiossa. Raportin on sisällettävä myös palkkatiedot. Esimerkiksi Tanskassa työnantajien, joilla on vähintään 35 työntekijää, on koottava vuosittain sukupuolen mukaan eriteltyjä palkkatilastoja ryhmistä, joihin kuuluu kumpaakin sukupuolta vähintään kymmenen samassa asemassa olevaa työntekijää. Nämä tiedot toimitetaan työntekijöille heidän edustajiensa välityksellä.

Ranskassa yritysten on toimitettava samapalkkaisuutta koskevia tietoja henkilöstön edustajille vuosiraporteissa, erityisesti tasa-arvoraportissa, joka on pakollinen vähintään 300 työntekijän yrityksissä, ja yrityksen taloudellista tilannetta koskevassa raportissa, joka on pakollinen vähintään 50 työntekijän yrityksissä. Näiden raporttien on sisällettävä sukupuolen ja henkilöstöluokan mukaan eriteltyjä palkkatietoja.

Belgiassa yritysten on laadittava palkkaeroja käsitteleviä yritystason raportteja joka toinen vuosi. Vähintään 50 työntekijän yritysten on analysoitava joka toinen vuosi yksityiskohtaisesti yrityksensä palkkarakennetta sukupuolen, aseman, tehtävän, palvelusvuosien sekä pätevyys- tai koulutustason mukaan. Yritykset velvoitetaan Belgiassa laatimaan myös useista yhteiskuntavastuun vuosiraportin osista sukupuolen mukainen erittely. Italiassa yli sadan työntekijän yritysten on ilmoitettava joka toinen vuosi sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevia tietoja, joissa otetaan selvästi huomioon palkkatasot.

Saksassa hiljattain hyväksytyssä laissa otettiin käyttöön suurten yritysten yleinen raportointivelvollisuus, joka koskee naisten urakehitystä ja samapalkkaisuutta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa työnantajien, joiden palveluksessa on vähintään 250 työntekijää, on julkaistava tiettyjä tietoja sukupuolten välisistä palkkaeroista, erityisesti tuntipalkassa, bonuksissa ja palkan yleisessä jakautumisessa.[28] Liettuassa vuonna 2017 hyväksytty laki velvoittaa yli 20 työntekijän yritykset toimittamaan yritysneuvostoille ja ammattiliitoille vuosittain nimettömiä tietoja henkilöstön, paitsi johtajien, keskimääräisistä palkoista ammattiryhmän ja sukupuolen mukaan eriteltynä. Yli 50 työntekijän yritysten on lisäksi laadittava palkka- ja palkkioselvitys, jossa eritellään työntekijöiden palkat työntekijäryhmittäin työntekijöiden aseman ja pätevyyden mukaisesti. Selvitys on asetettava työntekijöiden saataville.

Useissa jäsenvaltioissa[29] työnantajat velvoitetaan arvioimaan palkkakäytänteitä ja -eroja säännöllisesti samapalkkaisuutta koskevan laajemman toimintasuunnitelman yhteydessä. Yritysten on tällaisten velvoitteiden perusteella ilmoitettava eri työntekijäryhmille tai eri tehtävien perusteella maksetut keskimääräiset palkat. Sen lisäksi ne velvoitetaan analysoimaan perusteellisesti palkkarakenteita ja toteuttamaan jatkotoimia palkkaerojen korjaamiseksi. Tämäntyyppisiä kansallisia toimenpiteitä käsitellään tarkemmin tämän kertomuksen palkkakartoituksia käsittelevässä osassa.

Useissa jäsenvaltioissa[30] yrityksillä on raportointivelvollisuus, jota sovelletaan yksinomaan julkiseen sektoriin.

---

26 Suosituksen 4 osa.

27 Esimerkiksi AT, BE, DE, DK, FR, IT ja UK.

28 Vuoden 2010 tasa-arvolaki (sukupuolten välistä palkkakuilua koskevat tiedot). Vuoden 2017 säännökset.

29 AT, BE, ES, FI, FR ja SE.

30 Esimerkiksi HU, FR ja UK.

Kahdessa jäsenvaltiossa[31] käsitellään parhaillaan uusia lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden nojalla yrityksille asetetaan raportointivelvollisuuksia.

2.3. YRITYSTEN PALKKAKARTOITUKSET

Suosituksessa kannustetaan jäsenvaltioita toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yrityksissä ja organisaatioissa, joissa on vähintään 250 työntekijää, toteutetaan palkkakartoitus. Sen yhteydessä olisi muun muassa analysoitava naisten ja miesten osuutta kussakin työntekijä- tai tehtäväryhmässä ja yrityksessä tai organisaatiossa käytettävää työn arviointi- ja luokitusjärjestelmää sekä esitettävä tarkkoja tietoja palkkauksesta ja sukupuoleen perustuvista palkkaeroista. Kartoituksen tulokset olisi annettava pyynnöstä työntekijöiden edustajien ja työmarkkinaosapuolten käyttöön.[32] Palkkakartoitusten avulla olisi helpompi analysoida palkkoihin liittyviä tasa-arvonäkökohtia, tehdä johtopäätöksiä samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisesta ja esittää mahdollisia vaihtoehtoja todettujen ongelmien ratkaisemiseksi. Kartoitukset voisivat toimia perustana työnantajien ja työntekijöiden edustajien välisille keskusteluille siitä, miten sukupuoleen perustuva palkkasyrjintä voitaisiin lopettaa.

Palkkausta koskevia raportteja hyödynnetään usein perusteellisimmissa analyyseissa, jotka menevät huomattavasti tilastotietoja pidemmälle ja perustuvat palkkarakenteita koskeviin tosiasiallisiin tietoihin. Raportit voivat sellaisenaan tukea jatkotoimia, kuten toimintasuunnitelmia, joilla puututaan todettuihin sukupuolten välisiin palkkaeroihin.

Esimerkiksi Ranskassa työnantajat, joilla on yli 50 työntekijää, ovat velvollisia laatimaan vuotuisia raportteja, joissa esitetään sukupuolen ja henkilöstöluokan mukaan eritellyt tiedot tosiasiallisista palkoista. Tietojen pohjalta on lisäksi analysoitava miesten ja naisten tilannetta kussakin yrityksen ammattiryhmässä. Analyysissa on otettava huomioon työn luokitusjärjestelmät ja palkkaerot. Työehtosopimuksissa ja yksipuolisissa toimintasuunnitelmissa on määritettävä sukupuolten tasa-arvoa koskevat tavoitteet sekä erityistoimet niiden saavuttamiseksi.

Ruotsissa työnantajat, joilla on vähintään 25 työntekijää, velvoitetaan laatimaan joka kolmas vuosi palkkakysely, jossa arvioidaan yrityksen palkkakäytänteitä ja sukupuolten välistä palkkakuilua. Työnantajien on laadittava kyselyn pohjalta toimintasuunnitelma, jonka avulla korjataan ja ehkäistään sukupuolten välisiä epäoikeudenmukaisia eroja palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Suomessa vähintään 30 työntekijän yritysten on laadittava tasa-arvosuunnitelma ja palkkakysely, jonka avulla pyritään määrittämään, onko työpaikalla sukupuoleen perustuvia palkkaeroja; tasa-arvosuunnitelmassa on esitettävä ehdotuksia siitä, miten epäoikeudenmukaiset erot voidaan poistaa. Saksassa yli 500 työntekijän yritysten on suoritettava palkkakartoitus.

Yhdistyneen kuningaskunnan työtuomioistuimet voivat määrätä työnantajat suorittamaan palkkakartoituksen tapauksissa, joissa henkilön tuomioistuimelle esittämä kanne samapalkkaisuutta koskevien lakien rikkomisesta menestyy.

Tanskalaisilla työnantajilla on mahdollisuus analysoida vapaaehtoisesti palkkatasa-arvoa tai laatia palkkatilastoja koskeva raportti.

Virossa ja Italiassa käsitellään parhaillaan uusia tämän alan toimenpiteitä. Esimerkiksi Virossa hallitus aikoo ehdottaa julkiselle sektorille lakisääteistä velvoitetta suorittaa

[31] IE ja IT.

[32] Suosituksen 5 osa.

määräajoin palkkakartoituksia ja laatia tulosten pohjalta sukupuolten tasa-arvoa koskevia toimintasuunnitelmia.

2.4. SAMAPALKKAISUUDEN JA PALKKAKARTOITUSTEN SISÄLLYTTÄMINEN TYÖEHTOSOPIMUSNEUVOTTELUIHIN

Toinen tapa lisätä palkkojen läpinäkyvyyttä ja kaventaa sukupuolten välistä palkkakuilua on kannustaa työmarkkinaosapuolia tai velvoittaa ne keskustelemaan samapalkkaisuuskysymyksistä työehtosopimusneuvotteluissa. Suosituksessa kannustetaan sen vuoksi jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että samapalkkaisuuskysymyksestä, myös palkkakartoituksista, keskustellaan työehtosopimusneuvottelujen asianmukaisella tasolla.[33]

Ammattiliitot kannattavat voimakkaasti samapalkkaisuuskysymysten sisällyttämistä työehtosopimusneuvotteluihin.[34]

Viidessä jäsenvaltiossa[35] on käytössä lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla varmistetaan samapalkkaisuuskysymysten käsittely työehtosopimusneuvotteluissa.

Työnantajien ja työntekijöiden edustajat allekirjoittavat Belgiassa joka toinen vuosi useiden liittojen välisiä sopimuksia, joihin edellytetään kuuluvan toimenpiteitä sukupuolten välisen palkkakuilun kaventamiseksi. Tähän pyritään ennen muuta muuttamalla työn luokitusjärjestelmiä sukupuolineutraaleiksi. Laissa myös velvoitetaan neuvottelemaan työehtosopimusneuvotteluissa alakohtaisella tasolla toimenpiteistä, joilla pyritään kaventamaan sukupuolten välistä palkkakuilua. Ranskassa yritysten on otettava sukupuolten tasa-arvo huomioon työehtosopimusneuvotteluissa. Yksityiset työnantajat velvoitetaan neuvottelemaan miesten ja naisten samapalkkaisuutta koskevista tavoitteista alakohtaisella tasolla joka kolmas vuosi ja yritystasolla joka vuosi. Toimenpiteiden täytäntöönpanoa valvoo työehtosopimusneuvotteluista vastaava kansallinen lautakunta (Commission Nationale de la Négociation collective – CNNC). Ruotsin lain mukaan työnantajien ja työntekijöiden olisi ehkäistävä ja torjuttava palkkaeroja yhteistyössä. Sukupuolten välinen palkkakuilu on ollut keskeinen aihe kaikissa työmarkkinaneuvotteluissa vuodesta 2007 lähtien, jolloin työmarkkinaosapuolet neuvottelivat liittotasolla erityisistä naisia koskevista palkkakehyksistä.

Kolmessa muussa jäsenvaltiossa[36] on säädetty vapaaehtoisista toimenpiteistä, joilla edistetään samapalkkaisuuden sisällyttämistä työehtosopimusneuvotteluihin. Nämä toimenpiteet koskevat muun muassa ohjeiden julkaisemista työehtosopimusneuvotteluja varten sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevan koulutuksen tarjoamista työmarkkinaosapuolille.

3. SUOSITUKSEN MUIDEN SAMAPALKKAISUUSMÄÄRÄYSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Suosituksessa esitetään useita muita toimenpiteitä, joilla myös edistetään samapalkkaisuutta sen sijaan, että rajoituttaisiin tiukasti vain parantamaan palkkojen läpinäkyvyyttä.[37] Tässä osassa kerrotaan joidenkin tällaisten toimenpiteiden tämänhetkisestä täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa.

---

33 Suosituksen 6 osa.

34 Kuten todetaan EAY:n vuonna 2015 julkaisemassa päätöslauselmassa ”Collective bargaining – our powerful tool to close the gender pay gap”.

35 BE, DE, FI, FR ja SE.

36 AT, CY ja PT.

37 Suosituksen 7–17 osa.

Tilastojen kehittäminen

Suosituksessa kannustetaan jäsenvaltioita parantamaan palkkakuilua koskevien ajantasaisten tietojen saatavuutta ja toimittamaan Eurostatille tilastoja vuosittain ja ajallaan.

Useat jäsenvaltiot[38] ilmoittivat, että niiden kansalliset tilastotoimistot toimittavat vuosittain kattavat tiedot palkkakuilusta. Espanjan lainsäädännössä[39] säädetään viranomaisten velvollisuudesta toimittaa sukupuolen mukaan eritellyt tilastot, kun taas Tanskan lainsäädännössä on yrityksiin sovellettavia säännöksiä sukupuolen mukaan eritellyistä palkkatilastoista.[40]

Samanarvoisen työn määritelmä

Suosituksessa kannustetaan jäsenvaltioita selventämään samanarvoisen työn käsitettä lainsäädännössään.

Useiden jäsenvaltioiden[41] lainsäädännössä määritellään ”samanarvoisen työn” käsite ja esitetään analyysipuitteet tai tärkeimmät perusteet erilaisten töiden arvon vertailulle. Niiden säädöksissä mainitaan yleensä Euroopan unionin tuomioistuimen samapalkkaisuuskäsitettä koskevan oikeuskäytännön[42] mukaisesti taidot, kuormittavuus, vastuullisuus ja työolot pääasiallisina tekijöinä, joiden mukaan työn arvo voidaan määrittää.

Kaksi jäsenvaltiota[43] ilmoitti aikovansa erikseen määritellä lainsäädännössään ”samanarvoisen työn” käsitteen.

Työn arviointi- ja luokitusjärjestelmät

Suosituksessa kannustetaan jäsenvaltioita edistämään sukupuolineutraalien työn arviointi- ja luokitusjärjestelmien kehittämistä ja käyttöä.

Joidenkin jäsenvaltioiden[44] lainsäädännössä vaaditaan nimenomaisesti, että palkkojen määrittämisessä käytettävien työn arviointi- ja luokitusjärjestelmien on oltava sukupuolineutraaleja. Muutamissa jäsenvaltioissa[45] on otettu käyttöön käytännön työkaluja, kuten sukupuolineutraalia työn arviointia koskevia oppaita ja tarkistuslistoja sekä työnantajille tarkoitettuja koulutusohjelmia. Niiden tarkoituksena on tukea työn sukupuolineutraalien arviointi- ja luokitusjärjestelmien toteuttamista yrityksissä.

Seuranta ja valvonta

Suosituksessa kannustetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että samapalkkaisuuden periaatteen noudattamista seurataan jatkuvasti ja että palkkasyrjintää torjutaan toteuttamalla kaikki käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

---

38 Esimerkiksi CZ, DK, EE, ES, FR, NL, PL, RO ja SK.

39 Naisten ja miesten tosiasiallisesta tasa-arvosta 22.3.2007 annetun orgaanisen lain N:o 3/2007 20 artiklassa säädetään, että sukupuolinäkökulma on sisällytettävä tehokkaasti tilastoihin ja tutkimuksiin.

40 Samapalkkaisuudesta annettu laki (5 a kohta) sisältää säännöksiä sukupuolen mukaan eritellyistä palkkatilastoista. Laissa vaaditaan sellaisia vähintään 35 työntekijän yrityksiä, joiden palveluksessa on samanaikaisesti vähintään kymmenen kummankin sukupuolen edustajaa samanlaisissa tehtävissä, joko laatimaan vuosittain sukupuolen mukaan eriteltyjä palkkatilastoja tai sopimaan työtekijöiden kanssa samapalkkaisuutta koskevan raportin laatimisesta vähintään joka kolmas vuosi.

41 Esimerkiksi CY, CZ, DE, FR, HR, HU, IE, PL, PT, RO, SK, SE ja UK.

42 Ks. asiat C-237/85, C-262/88, C-400/93, C-381/99, C-333/97, C-471/08 ja C-194/08. Ks. myös direktiivin 2006/54/EY johdanto-osan 9 kappale.

43 AT ja LT.

44 Esimerkiksi AT, BE, CY, IT, LT, PT ja SI.

45 Esimerkiksi BE, CY, EE, ES, FR, NL ja SE.

Monissa jäsenvaltioissa[46] työsuojelutarkastusvirastot seuraavat palkkasyrjintää alueellisella tai liittovaltion tasolla. Työsuojelutarkastusvirastot ovat osa kansallista hallintoa ja niiden tehtävänä on suorittaa tarkastuksia ja varmistaa näin, että lainsäädäntöä noudatetaan. Työsuojelutarkastusvirastot voivat joissakin maissa[47] määrätä hallinnollisia seuraamuksia, jos samapalkkaisuuden periaatetta ei ole noudatettu.

Belgiassa vähintään 50 työntekijän yritykset voivat nimittää yhden työntekijöistään välittäjäksi, jonka tehtävänä on auttaa yritystä laatimaan ja toteuttamaan sukupuolineutraalin palkkarakenteen kehittämissuunnitelma sekä antaa tietoa mahdollisista oikeussuojakeinoista, joita voidaan käyttää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää koskevien vaateiden käsittelyssä.

Kaksi jäsenvaltiota on ilmoittanut ottaneensa käyttöön erityisiä seuraamuksia syrjinnän torjumiseksi. Erityisesti Ranskassa voidaan määrätä yli 50 työntekijän yrityksille sakkorangaistus, jonka suuruus on enintään 1 prosentti yrityksen palkkasummasta, jos ne rikkovat samapalkkaisuutta koskevia velvoitteita. Alankomaissa syrjintää harjoittavat yritykset eivät saa osallistua julkisiin hankintamenettelyihin, ja valtionhallinnon niiden kanssa tekemät sopimukset voidaan irtisanoa.

Tasa-arvoelimet

Direktiivin 2006/54/EY säännösten[48] mukaan kaikki tasa-arvoelimet antavat itsenäisesti apua palkkasyrjinnän uhreille. Tasa-arvoelinten tehtävät ja valtuudet vaihtelevat kuitenkin paljon eri jäsenvaltioiden välillä. Vain joissakin jäsenvaltioissa[49] niiden tehtäviin kuuluu edustaa ja avustaa yksityishenkilöitä syrjintää koskevissa kanteissa, jotka on nostettu kansallisissa tuomioistuimissa. Muutamissa muissa jäsenvaltioissa[50] tasa-arvoelimien toimivalta on laajempi, ja ne ottavat vastaan ja ratkaisevat sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevia valituksia. Jos tasa-arvoelimet hyödyntäisivät tehokkaammin mahdollisuuttaan avustaa itsenäisesti syrjinnän uhreja, näiden olisi helpompi saada oikeussuojaa, ja samapalkkaisuutta koskevan lainsäädäntökehyksen tehokkuus varmistettaisiin.

Suosituksessa kannustetaan sen vuoksi jäsenvaltioita varmistamaan, että niiden kansallisten tasa-arvoelinten valtuudet ja tehtävät kattavat sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää koskevat kysymykset sekä läpinäkyvyysvelvoitteet. Jäsenvaltioita kehotetaan lisäksi tarvittaessa antamaan tasa-arvoelimille oikeus tutustua palkkatietoihin ja -kartoituksiin.

Joissakin jäsenvaltioissa[51] tasa-arvoelimien tehtävät kattavat myös sukupuoleen perustuvaan palkkasyrjintään liittyvät työnantajien läpinäkyvyysvelvoitteet, erityisesti oikeuden tutustua palkkatietoihin ja -kartoituksiin.

4. PALKKAUKSEN LÄPINÄKYVYYTTÄ KOSKEVIEN TOIMENPITEIDEN KÄYTÄNNÖN SOVELTAMINEN JA VAIKUTUKSET KANSALLISELLA TASOLLA

Yksityiskohtaisia taloudellisia analyyseja palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevien toimenpiteiden käyttöönoton täsmällisistä vaikutuksista kansallisella tasolla ei ole saatavilla. Sen vuoksi on vaikeaa esittää määrällisiä tietoja kunkin erityistoimenpiteen vaikutuksista.

46 Esimerkiksi CY, CZ, ES, FR, LV ja PL.
47 Näin on esimerkiksi Latviassa.
48 Direktiivin 20 artiklan 2 kohta.
49 Esimerkiksi AT, FI ja SE.
50 Esimerkiksi BE, FR ja NL.
51 Esimerkiksi EE, FI ja SE.

Kansallisella tasolla suoritetut tutkimukset osoittavat kuitenkin, että tämäntyyppiset toimenpiteet ovat yhteydessä yleensä samapalkkaisuustilanteen kehittymiseen ja miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien paranemiseen kokonaisuudessaan työpaikoilla. Näitä vaikutuksia kuvaavat seuraavassa esitetyt esimerkit, joihin vuonna 2014 annettu suositus perustuu.[52]

Työntekijöiden oikeudesta palkkatietoihin on yhtenä esimerkkinä Portugali, jossa työnantajat velvoitettiin vuonna 2009 antamaan työntekijöille tietoa keskipalkasta työntekijäryhmittäin. Sidosryhmät katsovat tämän olevan merkittävä syy siihen, miksi sukupuolten välinen palkkakuilu on maassa suhteellisen pieni.

Ruotsin yhdenvertaista kohtelua koskevassa lainsäädännössä otettiin käyttöön työnantajien velvollisuus laatia säännöllisesti **raportti palkkatilanteesta** sekä analysoida palkkakäytänteitä ja sukupuolten välisiä palkkaeroja. Vuonna 2011 tehdyn kansallisen tutkimuksen mukaan hallituksen käyttöön ottamista eri toimenpiteistä palkkojen kartoittamista koskeva velvoite on vaikuttanut voimakkaimmin palkkasyrjinnän torjumiseen. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun suorittamassa tarkastelussa todetaan, että tämän velvoitteen seurauksena noin 6 000 ihmisen palkkoja on mukautettu vuosina 2006–2008.

Ranskassa puolestaan **samapalkkaisuus on sisällytetty työehtosopimusneuvotteluihin**: vuonna 2006 hyväksytyssä lainsäädännössä työnantajat ja ammattiliitot velvoitetaan neuvottelemaan palkkakuilukysymyksestä kerran vuodessa työehtosopimusneuvotteluissa yritystasolla ja alakohtaisella tasolla. Sukupuolten välistä palkkakuilua käsittelevien työehtosopimusten osuus on tämän velvoitteen seurauksena kasvanut huomattavasti (3 prosentista vuonna 2007 10 prosenttiin vuonna 2010). Useimmissa niistä esitetään lyhyen tilannekatsauksen lisäksi myös erityisindikaattoreita ja luettelo toimenpiteistä palkkakuilun kaventamiseksi.

Näissä yksittäisissä tapauksissa on pantu täytäntöön kolme suosituksessa esitetyistä neljästä keskeisestä palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevasta toimenpiteestä. Toimenpiteet ja niiden vaikutukset osoittavat, että suosituksen mukaiset toimenpiteet voivat osaltaan auttaa vähentämään palkkasyrjintää ja kaventamaan sukupuolten välistä palkkakuilua.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Suosituksessa esitetään ensimmäistä kertaa joukko palkkauksen läpinäkyvyyttä edistäviä erityistoimenpiteitä, joilla pyritään kaventamaan palkkaeroja ja sukupuolten välistä sitkeää palkkakuilua. Siinä kannustetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ainakin yksi suositetuista läpinäkyvyyttä edistävistä toimenpiteistä palkkasyrjinnän poistamiseksi. Suositus on kuitenkin ei-sitova oikeudellinen väline, jossa ei aseteta jäsenvaltioille minkäänlaisia muodollisia velvoitteita.

Jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien toimittamien tietojen analyysi paljastaa, että vaikka useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä joitakin palkkauksen läpinäkyvyyttä parantavia toimenpiteitä, kolmanneksessa jäsenvaltioista tämäntyyppisiä toimenpiteitä ei ole toteutettu lainkaan.

Sitä paitsi vain harvat jäsenvaltiot ovat käyttäneet suosituksessa esitettyä mahdollisuutta tarkistaa kansallista lainsäädäntöään ja siten vahvistaa miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatetta ottamalla käyttöön joko suosituksessa ehdotettuja tai muita palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevia toimenpiteitä.

[52] Ks. myös suosituksen liitteenä oleva vaikutustenarviointi (SWD(2014) 59 final).

Sukupuolten tasa-arvo kuuluu Euroopan unionin perusarvoihin, mutta työpaikoilla se ei vielä toteudu. Naisten tuntipalkka on EU:ssa keskimäärin lähes 16 prosenttia miesten tuntipalkkaa pienempi talouden eri sektoreilla. Sukupuolten välinen palkkakuilu on pysynyt ennallaan viimeiset viisi vuotta, ja nykyisellä vauhdilla se saataisiin kurottua umpeen vasta seuraavan vuosituhannen vaihteessa. Euroopan tasa-arvoinstituutin tutkimuksessa korostetaan, että palkkaeroista ei ole vahinkoa vain naisille, vaan niistä koituu kustannuksia koko yhteiskunnalle. Sukupuolten välinen palkkakuilu, lasten köyhyys ja ammattitaitoisen työvoiman puute ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Lisäksi naisten taitojen puutteellinen hyödyntäminen yhteiskunnassa aiheuttaa myös kustannuksia koko kansantaloudelle.[53]

Syrjintää esiintyy työpaikoilla edelleen laajasti samapalkkaisuuden periaatteesta huolimatta. Naiselle saatetaan maksaa pienempää palkkaa kuin miehelle täsmälleen samasta työstä, ja sellaisista työtehtävistä, joita hoitavat tyypillisesti naiset, maksetaan vähemmän kuin tyypillisistä miesten työtehtävistä myös silloin, kun tehtävät ovat samanarvoisia. Palkkoihin liittyvä salailu vaikeuttaa syrjintätapausten havaitsemista. Vaikka useimmat eurooppalaiset (69 prosenttia) ovat tietoisia sukupuolten välisen palkkakuilun olemassaolosta taloudessa, työntekijät eivät usko palkkakuiluun omassa yrityksessään, ja vain 26 prosentilla eurooppalaisista on tietoa samapalkkaisuuden oikeudellisista takeista. Kolmannes työntekijöistä ei tiedä työtovereidensa palkkaa, ja naisten kohdalla määrä on vielä alhaisempi. Hiljattain tehty tutkimus osoittaa, että eurooppalaiset kannattaisivat läpinäkyvyyden lisäämistä työpaikoilla: lähes kaksi kolmasosaa ihmisistä on sitä mieltä, että heidän organisaationsa tai yrityksensä keskimääräiset palkat olisi julkaistava sukupuolen ja työtehtävän mukaan eriteltynä.[54]

Komissio haluaa kaventaa sukupuolten välistä palkkakuilua ja toteuttaa samapalkkaisuuden periaatteen käytännössä. Sen vuoksi se seuraa jatkossakin muun muassa vuosittaisen talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, noudattavatko jäsenvaltiot samapalkkaisuuden periaatetta ja toteuttavatko ne tarvittaessa täytäntöönpanotoimenpiteitä.

EU:n tasolla saatetaan kuitenkin tarvita uusia kohdennettuja toimia, sillä palkkasyrjinnän torjumisessa ei ole saavutettu näkyvää edistystä, sukupuolten välinen palkkakuilu on yhä olemassa ja suositus on johtanut vain vähäisiin jatkotoimiin. Palkkojen läpinäkyvyyden toteutuminen auttaa kansalaisia tunnistamaan heihin mahdollisesti kohdistuvaa syrjintää ja parantaa samapalkkaisuuden periaatteen noudattamista käytännössä.

[53] EIGE (2017), *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union. How closing the gender gaps in labour market activity and pay leads to economic growth*. Saatavilla seuraavassa osoitteessa: http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications

[54] Eurobarometri 465.