

U 69/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (*vähimmäispalkkadiirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28.10.2020 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (COM(2020) 682 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2020

Työministeri Tuula Haatainen

Hallitusneuvos Liisa Heinonen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2020/1585

7.12.2020

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RIITTÄVISTÄ VÄHIMMÄISPALKKOISTA EUROOPAN UNIONISSA (VÄHIMMÄISPALKKADIREKTIIVI)

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 28.10.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkkoista Euroopan unionissa (COM(2020) 682 final).

Ehdotuksen tarkoituksena on luoda puitteet, joilla parannetaan vähimmäispalkkojen tasoa ja kattavuutta. Ehdotuksen taustalla on pyrkimys lieventää työssäkävien köyhyyttä ja palkkaerojen kasvua. Näiden ilmiöiden lisääntymiseen ovat komission mukaan vaikuttaneet muun muassa globalisaatio, digitalisaatio ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen. Myös työehtosopimusneuvottelurakenteet ovat heikentyneet useissa jäsenvaltioissa.

Komission arvion mukaan osassa jäsenvaltioita, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, sen taso on liian alhainen muihin palkkoihin nähden eikä se tarjoa kohtuullista elintasoa, vaikka vähimmäispalkat ovatkin kohonneet viime aikoina. Vuonna 2018 vähimmäispalkan saajien tulot alittivat köyhyysrajan yhdeksässä jäsenvaltiossa.

Sellaisissa jäsenvaltioissa, kuten Suomessa, joissa työehtosopimusten kattavuus on suuri, on yleensä pienempi osuus matalapalkkaisia työntekijöitä ja korkeammat vähimmäispalkat.

2 Pääasiallinen sisältö

1 luku. Yleiset säännökset

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa määritellään direktiiviehdotuksen kohde. Sen mukaan direktiivillä luodaan EU:n työ- ja elinolojen parantamiseksi kehys, jolla vahvistetaan vähimmäispalkkojen riittävät tasot ja mahdollistetaan työntekijöille vähimmäispalkkasuoja työehtosopimuksissa määritettyjen palkkojen tai mahdollisen lakisääteisen vähimmäispalkan muodossa.

Direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta kunnioittaa työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta eikä niiden oikeutta neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia. Direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta päättää asettaa lakisääteinen vähimmäispalkka tai edistää työehtosopimusten mukaista vähimmäispalkan suojaa.

Direktiivin säännökset eivät velvoita jäsenvaltioita, joissa palkanmääritys on turvattu yksinomaaisesti työehtosopimuksilla, ottamaan käyttöön lakisääteistä vähimmäispalkkaa eikä tekemään työehtosopimuksista yleisesti sovellettavia.

Soveltamisalaa koskevan 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin työntekijöihin, joilla on kunkin jäsenvaltion voimassa olevissa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä määritelty työsopimus tai työsuhde, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen.

U 69/2020 vp

Ehdotuksen 3 artikla sisältää direktiivissä käytettävien keskeisten käsitteiden määritelmiä. Sen mukaan 'vähimmäispalkalla' tarkoitetaan vähimmäiskorvausta, joka työnantajan on maksettava työntekijöille tietyinä kautena suoritetusta työstä joko ajan tai tuotoksen perusteella laskettuna. 'Lakisääteisellä vähimmäispalkalla' tarkoitetaan laissa tai muissa sitovissa oikeudellisissa säännöksissä vahvistettua vähimmäispalkkaa.

'Työehtosopimusneuvotteluilla' tarkoitetaan neuvotteluja, jotka käydään yhtäältä työnantajan, työntekijöiden ryhmän tai yhden tai useamman työntekijäjärjestön ja toisaalta yhden tai useamman työntekijäjärjestön välillä työolojen ja -ehtojen määrittämiseksi ja/tai työnantajan ja työntekijöiden välisten suhteiden sääntelemiseksi ja/tai työnantajan tai niiden järjestöjen ja työntekijäjärjestön tai -järjestöjen välisten suhteiden sääntelemiseksi.

'Työehtosopimuksella' tarkoitetaan (4) luetelmakohdan mukaan kaikkia kirjallisia sopimuksia, jotka koskevat työoloja ja työehtoja ja jotka työmarkkinaosapuolet ovat tehneet työehtosopimusneuvottelujen tuloksena.

'Työehtosopimusneuvottelujen kattavuudella' tarkoitetaan niiden työntekijöiden osuutta, joihin työehtosopimusta kansallisella tasolla sovelletaan.

Direktiivin 4 artikla sisältää säännöksiä palkanmääritystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen edistämisestä.

Jäsenvaltioiden on 4 artiklan 1 kohdan mukaan työmarkkinaosapuolia kuullen työehtosopimusneuvottelujen kattavuuden lisäämiseksi edistettävä työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämistä ja vahvistamista, jotta ne voivat osallistua palkanmääritystä koskeviin työehtosopimusneuvotteluihin alakohtaisella tai toimialojen välisellä tasolla sekä kannustettava työmarkkinaosapuolia rakentaviin, merkityksellisiin ja tietoon perustuviin palkkaneuvotteluihin.

Jäsenvaltioiden, joissa työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on alle 70 prosenttia 2 artiklassa määritellyistä työntekijöistä, on 4 artiklan 2 kohdan mukaan säädettävä lisäksi kehyksestä, jolla luodaan edellytykset työehtosopimusneuvottelujen käymiseen. Kehys on säädettävä joko lailla työmarkkinaosapuolten kuulemisen jälkeen tai niiden kanssa tehdyllä sopimuksella. Lisäksi on laadittava toimintasuunnitelma työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi.

II luku. Lakisääteiset vähimmäispalkat

Lakisääteisiä vähimmäispalkkoja koskevaa II lukua tulee soveltaa ainoastaan niihin jäsenvaltioihin, joissa vähimmäispalkoista on säädetty lainsäädännöllä.

Ehdotuksen 5 artikla koskee vähimmäispalkan tason riittävyyttä. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että lakisääteisten vähimmäispalkkojen määrittämistä ja päivittämistä ohjataan riittävyyden edistämiseksi vahvistetuilla kriteereillä, jotta saavutetaan kohtuulliset työ- ja elinolot, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja ylöspäin suuntautuva lähentyminen. Jäsenvaltioiden on määriteltävä kriteerit kansallisten käytäntöjen mukaisesti joko asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä, toimivaltaisten elinten päätöksissä tai kolmikantasopimuksissa. Kriteerit on määriteltävä vakaasti ja selkeästi.

Artiklan 2 kohdan mukaan kansallisiin kriteereihin on sisällyttävä ainakin seuraavat osatekijät:

(a) lakisääteisen vähimmäispalkan ostovoima ottaen huomioon elinkustannukset ja verojen ja sosiaalietuuksien osuus;

- (b) bruttopalkkojen yleinen taso ja niiden jakautuminen;
- (c) bruttopalkkojen kasvuvauhti;
- (d) työn tuottavuuden kehitys.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä suuntaa-antavia viitearvoja apuna arvioitaessa lakisääteisten vähimmäispalkkojen riittävyyttä suhteessa bruttopalkkojen yleiseen tasoon, esimerkiksi kansainvälisellä tasolla yleisesti käytettyjä viitearvoja.

Artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaa lakisääteisten vähimmäispalkkojen säännölliset ja oikea-aikaiset päivitykset niiden riittävyyden säilyttämiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden on perustettava neuvoa-antavia elimiä antamaan toimivaltaisille viranomaisille neuvoja lakisääteisiin vähimmäispalkkoihin liittyvissä kysymyksissä.

Ehdotuksen 6 artikla koskee vähimmäispalkan vaihtelua ja palkasta tehtäviä vähennyksiä. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia eri tasoisen lakisääteisen vähimmäispalkan tietyille työntekijäryhmille. Jäsenvaltioiden on pidettävä vaihtelu mahdollisimman pienenä ja varmistettava, että mahdollinen vaihtelu on syrjimätöntä, oikeasuhteista, ajallisesti rajoitettua tarpeen mukaan ja että se voidaan perustella objektiivisesti ja asianmukaisesti oikeutetulla tavoitteella.

Jäsenvaltiot voivat sallia lailla vähennyksiä, jotka alentavat työntekijöille maksettavaa korvausta niin, että se alittaa lakisääteisen vähimmäispalkan tason. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lakisääteisistä vähimmäispalkoista tehtävät vähennykset ovat välttämättömiä, objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhteisia.

Ehdotuksen 7 artikla sisältää säännökset työmarkkinaosapuolten osallistumisesta lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämiseen ja päivittämiseen. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat oikea-aikaisesti ja tosiasiallisesti lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämiseen ja päivittämiseen, myös osallistumalla 5 artiklassa tarkoitettujen neuvoa-antavien elinten toimintaan.

Työmarkkinaosapuolten on päästävä osallistumaan erityisesti seuraavien päätösten valmisteluun ja tehtäviin:

- (a) 5 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen kriteerien ja suuntaa-antavien viitearvojen valinta ja soveltaminen lakisääteisen vähimmäispalkan tasojen määrittämistä varten;
- (b) 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun lakisääteisen vähimmäispalkan tasojen päivittäminen;
- (c) 6 artiklassa tarkoitettujen lakisääteisen vähimmäispalkan vaihtelujen ja vähennysten vahvistaminen;
- (d) tiedonkeruu ja tutkimusten tekeminen tietojen antamiseksi lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämisestä vastaaville viranomaisille.

Ehdotuksen 8 artiklaan sisältyvät säännökset työntekijöiden tosiasiallisesta pääsystä lakisääteisen vähimmäispalkan piiriin. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa tilanteen mukaan seuraavat toimenpiteet parantaakseen työntekijöiden pääsyä lakisääteisen vähimmäispalkkasuojan piiriin:

U 69/2020 vp

(1) vahvistetaan työsuojeluviranomaisten tai lakisääteisten vähimmäispalkkojen noudattamisesta vastaavien elinten suorittamaa valvontaa ja työpaikalla tehtäviä tarkastuksia. Valvonnan ja tarkastusten on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä;

(2) laaditaan ohjeita valvontaviranomaisille, jotta ne voivat ennakoivasti kohdentaa toimintansa sääntöjä rikkoviin yrityksiin;

(3) varmistetaan, että lakisääteisiä vähimmäispalkkoja koskevat tiedot asetetaan julkisesti saataville selkeällä, kattavalla ja helposti saatavilla olevalla tavalla.

III luku. Laaja-alaiset säännökset

Ehdotuksen 9 artiklassa säännellään julkisia hankintoja. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava hankintadirektiivin (2014/24/EU), vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alan yksiköitä koskevan hankintadirektiivin (2014/25/EU) ja käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin (2014/23/EU) mukaisesti asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että talouden toimijat noudattavat hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia toteuttaessaan työehtosopimuksissa asianomaiselle alalle ja maantieteelliselle alueelle vahvistettuja palkkoja ja mahdollisia lakisääteisiä vähimmäispalkkoja.

Säännökset seurannasta ja tiedonkeruusta sisältyvät ehdotuksen 10 artiklaan, jossa edellytetään toimivan tiedonkeruun kehittämistä, jotta voidaan seurata vähimmäispalkkojen kattavuutta ja riittävyttä.

Lakisääteisten vähimmäispalkkojen osalta jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle vuosittain lakisääteisen vähimmäispalkan taso ja sen piiriin kuuluvien työntekijöiden osuus, voimassa olevat vaihtelut ja niiden piiriin kuuluvien työntekijöiden osuus, voimassa olevat vähennykset sekä työehtosopimusneuvottelujen kattavuuden aste.

Kun vähimmäispalkkasuoja on turvattu pelkästään työehtosopimuksilla, jäsenvaltion on raportoitava palkkojen jakautumisesta desiileihin painotettuna työehtosopimusten piiriin kuuluvien työntekijöiden osuudella ja työehtosopimusneuvottelujen kattavuuden aste. Lisäksi on raportoitava niiden työntekijöiden palkkatasosta, joilla ei ole työehtosopimusten mukaista vähimmäispalkkasuojaa sekä tämän tason suhteesta niiden työntekijöiden palkkatasoon, joilla on tällainen vähimmäissuoja. Tiedot tulee eritellä sukupuolen, iän, toimintarajoitteen, yritykseen koon ja toimialan mukaan.

Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että vähimmäispalkkasuojaa koskevat tiedot, mukaan lukien työehtosopimuksia ja niiden palkkoihin liittyviä määräyksiä koskevat tiedot, ovat avoimia ja julkisesti saatavilla.

Komissio laatii asiasta vuosittain raportin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Myös EU:n työllisyyskomitea tarkastelee vuosittain palkanmäärittystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen edistämistä ja vähimmäispalkkojen riittävyttä jäsenvaltioissa.

Ehdotuksen 11 artiklassa on säännökset muutoksenhakuoikeudesta ja suojelusta epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että työntekijöillä, myös niillä, joiden työsuhte on päättynyt, on mahdollisuus tehokkaaseen ja puolueettomaan riitojenratkaisuun ja oikeus muutoksenhakuun, myös oikeus asianmukaiseen korvaukseen, jos heidän lakisääteistä vähimmäispalkkaa tai työehtosopimusten mukaista vähim-

mäispalkkasuojaa koskevia oikeuksiaan on rikottu. Tämä ei kuitenkaan saa rajoittaa työehtosopimuksissa määrättyjen erityisten oikeussuojakeinojen ja riitojenratkaisumenettelyjen soveltamista.

Lisäksi jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet työntekijöiden ja heidän edustajiensa suojelemiseksi työnantajan harjoittamalta epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta, jotka johtuvat työnantajaa kohtaan esitetystä valituksesta tai menettelystä lakisääteeseen vähimmäispalkkaan tai työehtosopimusten tarjoamaan vähimmäispalkkasuojaan liittyvien oikeuksien varmistamiseksi.

Ehdotuksen 12 artiklassa on säännös seuraamuksista. Sen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan kansallisten säännösten rikkomiseen. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

IV luku. Loppusäännökset

Täytäntöönpanoa koskevassa 13 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden antavan direktiivin täytäntöönpano työmarkkinaosapuolten tehtäväksi, jos työmarkkinaosapuolet sitä yhdessä pyytävät. Tällöin jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivillä tavoitellut tulokset taataan jatkuvasti.

Tiedon levittämistä koskevassa 14 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kansallisista toimenpiteistä, joilla tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä 1 artiklassa vahvistettuun direktiivin kohteeseen liittyvistä voimassa olevista säännöksistä tiedotetaan työntekijöille ja työnantajille, myös pk-yrityksille.

Loppumääräyksiin sisältyvät myös tavanomaiset säännökset komission kertomuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin täytäntöönpanosta (15 artikla), suojan tason säilyttämisestä ja suotuisammista säännöksistä (16 artikla), direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä (17 artikla) sekä voimaantulosta (18 artikla). Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden olisi annettava direktiivin noudattamisen edellyttämät säädökset viimeistään kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulopäivästä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

3.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio esittää oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklan 2 kohtaa yhdessä 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa.

SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella SEUT 151 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työehtojen alalla. SEUT 151 artiklassa todetaan, että unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteena on, ottaen huomioon sosiaaliset perusoikeudet sellaisina kuin ne ovat Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa muun ohessa elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa ja työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu. Tätä varten unioni ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön toimenpiteet, joissa otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot, erityisesti sopimussuhteissa, sekä tarve säilyttää unionin talouden kilpailukyky.

SEUT 153 artiklan 2 kohdassa sallitaan vähimmäisvaatimusten asettaminen direktiiveillä, kunhan vältetään asettamasta sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasitteita, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä. Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät ratkaisunsa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

SEUT 153 artiklan 5 kohdan mukaan tämän artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestämisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.

Komission perustelujen mukaan ehdotukseen ei sisälly toimenpiteitä, jotka vaikuttaisivat suoraan palkkatasoon, ja sen vuoksi ehdotuksessa noudatetaan komission arvion mukaan täysin SEUT 153 artiklan 5 kohdassa unionin toiminnalle asetettuja rajoja.

Komissio on direktiivin vaikutusarvioinnissa (2020/0310 (COD)) todennut, että EU:n toimivaltaa säännellä palkkaa on tulkittu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä siten, että kielto säättää palkoista ei ole ehdoton. Komissio viittaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, muun ohessa tapaukseen C-268/06, Impact, kohdat 123-125, jonka mukaan SEUT 153 artiklan 5 kohta perustuu siihen, että palkkojen määrän vahvistaminen kuuluu kansallisten työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan ja jäsenvaltioilla tällä alalla olevaan toimivaltaan, joten palkkojen tason määrittäminen on asianmukaista jättää yhdenmukaistamisen ulkopuolelle. Sekä mainitussa tapauksessa että myös tapauksessa C-307/05, Del Cerro Alonso, kohta 41 todetaan myös, ettei SEUT 153 artiklan 5 kohdan poikkeusta voida laajentaa koskemaan mitä hyvänsä kysymystä, joka liittyy jollakin tavalla palkkaukseen, sillä muutoin SEUT 153 artiklan 1 kohdan tavoitteet jäisivät suurelta osin vaille tarkoitusta.

EU-tuomioistuin on todennut myös yhdistetyissä tapauksissa C-501/12 -C-506/12, C-540/12 and C-541/12 - Specht (C-501/12) Schombera (C-502/12), Wieland (C-503/12), Schönefeld (C-504/12), Wilke (C-505/12), Schini (C-506/12) v Land Berlin; Schmeel (C-540/12), Schuster (C-541/12) v Bundesrepublik Deutschland, kohdat 33-34, että SEUT 153 artiklan 5 kohdan mukaisen poikkeuksen on ymmärrettävä tarkoittavan toimenpiteitä, jotka – kuten palkan muodostavien tekijöiden ja/tai palkkatason yhdenmukaistaminen kokonaan tai osittain jäsenvaltioissa tai vähimmäispalkan vahvistaminen – merkitsisivät sitä, että unionin oikeudella suoraan puututaan palkkojen määrittämiseen unionissa. Mainittua poikkeusta ei kuitenkaan voida laajentaa koskemaan mitä hyvänsä kysymystä, joka liittyy jollakin tavalla palkkoihin, sillä muuten tietyt SEUT 153 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut alat jäisivät suurelta osin vaille tarkoitusta (tuomio Impact, C 268/06, 124 ja 125 kohta ja tuomio Bruno ym. C 395/08 ja C 396/08, 37 kohta). Niinpä SEUT 153 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu ilmaus ”palkka” on erotettava samasta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevan direktiivin 2000/78 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaan sisältyvästä ilmauksesta. Tämä viimeksi mainittu ilmaus nimittäin kuuluu työehtoihin eikä – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa – sillä tarkoiteta suoraan palkan määrän määrittämistä.

Lisäksi komissio viittaa vaikutusarvioinnissa SEUT 153 artiklan nojalla hyväksytyyn EU-lainsäädäntöön, johon sisältyy palkkausta koskevia säännöksiä, kuten ns. työelämän tasapainodirektiiviin (2019/1158/EU) sekä avoimia ja ennakoitavia työehtoja koskevaan direktiiviin (2019/1152/EU). Lisäksi komissio muistuttaa, että palkkausta koskevia säännöksiä on myös direktiiveissä, jotka koskevat osa-aikatyötä (97/81/EY), määräaikatyötä (70/99/EY) sekä vuokratyötä (104/2008/EY).

Myös komissio katsoo vaikutusarvioinnissaan, että EU:n toimivalta ei riittäisi vähimmäispalkkojen harmonisointiin EU:ssa tai yhtenäisen palkanmuodostusmekanismin luomiseen. Komission mukaan EU:n toimivalta ei riittäisi myöskään siihen, että työehtosopimukseen perustuvan

palkanmuodostuksen maissa tulisi ottaa käyttöön lakisääteinen vähimmäispalkka. Komission mukaan ehdotus kunnioittaakin kansallisia taloudellisia edellytyksiä ja kansallisia palkanmuodostusjärjestelmiä ja sallii jäsenvaltioiden soveltavan palkanmuodostukseen työehtosopimukseen tai vähimmäispalkkalainsäädäntöön perustuvia järjestelmiä.

Komission viittaukset EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja palkkausta koskevaan EU-lainsäädäntöön on valtioneuvoston näkemyksen mukaan kirjattu ehdotuksen perusteluihin ja vaikutusarvioon asianmukaisesti. Komission ehdotusta koskevan neuvostokäsittelyn yhteydessä neuvoston oikeuspalvelulta on pyydetty lausuntoa ehdotuksen oikeusperustasta. Valtioneuvoston kanta oikeusperustaan voidaan arvioida tarkemmin direktiivin valmistelun edetessä ja neuvoston oikeuspalvelun annettua asiasta lausuntonsa.

3.2 Toissijaisuusperiaate

Valtioneuvosto toteaa, että toissijaisuusperiaate ei ole tarkkarajainen. Olennaista on arvioida, voidaanko tietty toiminta sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin EU:n tasolla. Periaatteen soveltamista koskevat tarkemmat suuntaviivat sisältyvät EU:n perussopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 2) ja erityisesti sen 5 artiklaan. Toissijaisuusarviota tehtäessä otetaan huomioon paitsi EU:n yleiset päämäärät myös kulloinkin kyseessä olevaa alaa koskevat erityiset määräykset.

Komission perustelujen mukaan kohtuullisen elintason takaavan vähimmäispalkan saaminen on asianmukaisten työehtojen keskeinen osatekijä. Kansallisen tason palkka kuuluu yksiselitteisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta suuret erot riittävän vähimmäispalkan saamiseen liittyvissä säädöksissä ovat osa työehtoja ja aiheuttavat sisämarkkinoilla suuria eroja, joihin voidaan puuttua parhaiten unionin tasolla.

Komission mukaan suurimmassa osassa jäsenvaltioita riittämätön vähimmäispalkkasuoja ja/tai aukot suojan kattavuudessa vaikuttavat työntekijöihin. Nämä ongelmat vaikuttavat työntekijöihin sekä maissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka, että maissa, joissa palkka perustuu työehtosopimusneuvotteluihin. Jatkossa vaikutukset kohdistuvat todennäköisesti yhä useampiin työntekijöihin, kun otetaan huomioon työehtosopimusneuvottelujen pitkäaikainen väheneminen ja työmarkkinoiden kasvava polarisoituminen. Tulevaisuudessa tämä vaikeuttaa tasapuolisten toimintaedellytysten luomista sisämarkkinoilla ja sen varmistamista, että kilpailu perustuu korkeisiin sosiaalisiin säännöksiin, innovointiin ja tuottavuuden kohenemiseen.

Komissio toteaa, että vähimmäispalkkapolitiikkaa on valvottu monenvälisesti talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa, ja EU on antanut toimintaohjeita joillekin jäsenvaltioille. Viime vuosina useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia vähimmäispalkkajärjestelmiensä parantamiseksi, mutta kansallisilla toimilla ei ole riittävästi kyetty ratkaisemaan vähimmäispalkan riittämättömyyteen ja/tai puutteelliseen kattavuuteen liittyvää ongelmaa. Ilman EU:n tason poliittisia toimia yksittäisillä mailla ei ole juurikaan halukkuutta parantaa vähimmäispalkkajärjestelmiään, koska käsityksenä on, että se saattaa vaikuttaa kielteisesti niiden ulkoiseen kilpailukykyyn.

Komission arvion mukaan EU:n tason toimilla pystytään vahvistamaan vähimmäispalkan määrittäjäjärjestelmiä vaikuttavammin kuin kansallisen tason toimilla. Niillä asetetaan selkeämmät odotukset, varmistetaan, ettei edistys ole osittaista tai epätasaista, ja vahvistetaan luottamusta jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten keskuudessa. Näin saadaan aikaan tarvittava sysäys vähimmäispalkkojen määritysmekanismien uudistamiselle kansallisella tasolla. Sen vuoksi EU:n tason toimilla edistetään tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamista sisämarkkinoilla, kun autetaan puuttumaan vähimmäispalkkojen kattavuudessa ja riittävyudessa oleviin

suuriin eroihin, jotka eivät ole perusteltuja taloudellisten olosuhteiden vuoksi. Tätä ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden koordinoimattomilla toimilla.

Komissio korostaa vaikutusarvioinnissaan, että ehdotetussa direktiivissä vahvistetaan vähimmäisvaatimuksia koskevat puitteet ja kunnioitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaa asettaa tiukempia vaatimuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta työmarkkinaosapuolten roolia, jonka jäsenvaltiot voivat niille antaa kansallisten perinteiden mukaisesti ja työmarkkinaosapuolten sopimusvapautta täysimääräisesti kunnioittaen. Ehdotetulla direktiivillä tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden toimia ottamalla käyttöön vähimmäisvaatimuksia, jotka pannaan SEUT 153 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti täytäntöön asteittain.

Valtioneuvosto katsoo komission tavoin, että työssäkäyvien köyhyys on luonteeltaan myös valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisilla tai paikallisilla toimilla. Euroopan unionin toiminnalla tehostetaan vähimmäispalkkausta koskevia toimia sekä täydennetään ja vahvistetaan kansallisia ja paikallisia toimia. Ehdotuksella ei olisi merkittäviä välittömiä vaikutuksia Suomen kaltaisissa maissa, joissa palkkaus määräytyy työehtosopimuksin. Ehdotus vaikuttaisi siten olevan Suomen näkökulmasta toissijaisuusperiaatteen mukainen.

3.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännösten tavoitteet ovat toteutettavissa EU:n toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Periaatteen täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon, että EU:n toimielimillä on laaja harkintavalta poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemisessä ja että niiden on suoritettava monitahoisia arviointeja.

Komission mukaan ehdotetussa direktiivissä säädetään vähimmäisvaatimuksista ja varmistetaan näin, että toiminta pidetään sellaisella vähimmäistasolla, joka on tarpeen ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden, joissa on jo voimassa tässä direktiiviehdotuksessa esitetyjä säännöksiä suotuisampia säännöksiä, ei tarvitse muuttaa vähimmäispalkan määrittäjäjärjestelmiään. Jäsenvaltiot voivat myös päättää mennä tässä direktiiviehdotuksessa asetettuja vähimmäisvaatimuksia pidemmälle.

Komissio toteaa vaikutusarvioinnissaan, että ehdotuksessa kunnioitetaan jäsenvaltioiden vaikiintuneita perinteitä vähimmäispalkan määrittämisen alalla. Vähimmäispalkkasuoja tarjotaan edelleen työehtosopimusten tai lainsäädännön kautta kunnioittaen kansallista toimivaltaa ja työmarkkinaosapuolten sopimusvapautta.

Ehdotetulla direktiivillä annetaan komission mukaan lisäksi jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa sen säännösten, etenkin työehtosopimusneuvotteluihin ja lakisääteiseen vähimmäispalkkaan liittyvien säännösten, täytäntöönpanossa huomioon kansalliset taloudelliset olosuhteet ja maan vähimmäispalkan määrittäjäjärjestelmien erityispiirteet.

Ehdotuksessa jätetään komission perustelujen mukaan mahdollisimman paljon liikkumavaraa kansallisille päätöksille, mutta saavutetaan silti työolojen parantamista koskeva tavoite vahvistamalla unionin tasoinen kehys, jonka mukaisesti työntekijöillä on oikeus vähimmäispalkkasuojaan. Suhteellisuusperiaatetta noudatetaan ottaen huomioon todettujen ongelmien suuruus ja luonne.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa asetetaan puitteet puuttua työssäkäyvien köyhyyteen ja kohentaa tältä osin työehtoja luomalla puitteet jäsenvaltioiden tarvittaville toimille, jotta työssäkäyvien köyhyyttä ja tuloerojen liiallista kasvua voidaan torjua sekä unionin että jäsenmaiden

toimin. Ongelmat koskevat erityisesti maita, jossa vähimmäispalkkaus perustuu minimipalkkalakiin. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus vaikuttaa olevan Suomen näkökulmasta suhteellisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Ehdotuksen tarkoituksena on luoda puitteet, joiden avulla turvattaisiin, että alhaisen vähimmäispalkan jäsenvaltiot, joissa vähimmäispalkat perustuvat vähimmäispalkkalakiin, perustaisivat läpinäkyviä menettelyjä ja kriteereitä vähimmäispalkkojen tason tarkistamiseksi säännöllisesti sekä työmarkkinajärjestöjen kytkemiseksi mukaan palkkatason määrittelyyn. Komission mukaan Suomen katsotaan kuuluvan EU:ssa maihin, joissa palkat määräytyvät työehtosopimuksin ja joissa työssäkävien köyhyys on EU:n alhaisinta.

Koska työssäkävien köyhyys on komission vaikutusarvioiden mukaan suurinta maissa, joissa vähimmäispalkat muodostuvat vähimmäispalkkalain nojalla ja joissa työehtosopimustoiminta on heikkoa, komission ehdotuksessa pyritään myös edistämään työehtosopimustoimintaa.

Osa ehdotuksen säännöksistä koskisi vain maita, joissa vähimmäispalkat määräytyvät vähimmäispalkkalain perusteella ja joissa ongelmat ovat yleensä suuremmat.

Alustavan tarkastelun perusteella Suomen järjestelmä näyttäisi täyttävän pitkälti jo nyt direktiiviehdotuksessa edellyttävän tason, mutta toisaalta useiden säännösten tarkempia vaikutuksia Suomen osalta arvioidaan edelleen ehdotuksen käsittelyn edetessä EU:ssa.

Suomessa palkan määräytymistä säännellään työehtosopimuslaissa (436/1946) ja työsopimuslaissa (55/2001). Työehtosopimuslaissa määritellään työehtosopimuksen sekä työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten käsitteet sekä säännellään muun muassa työehtosopimuksen muotoa, kestoja ja työehtosopimukseen sidottuisuutta, työehtosopimusmääräyksen ensisijaisuutta työehtosopimuksen määräykseen nähden sekä hyvityssakkoa sopimuksen rikkomisesta. Laki sisältää myös säännökset työehtosopimusten toimittamisesta viranomaisille sekä niiden nähtävänä pidosta työpaikalla.

Työsopimuslaissa säännellään muun muassa työehtosopimusten yleissitovuuden edellytykset, velvollisuus noudattaa yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä vähimmäisehtoina sekä yleissitovan työehtosopimuksen ja niin sanotun normaalisitovan työehtosopimuksen välistä suhdetta. Lisäksi laki sisältää säännökset kohtuullisesta ja tavanomaisesta palkasta, jota sovelletaan tilanteessa, jossa ei ole työsuhteessa sovellettavaa työehtosopimusta ja kun työsopimuksessa ei ole sovittu palkan määrästä. Lisäksi työsopimuslaissa on säännöksiä mm. palkan maksamisesta sekä työnantajan kuittausoikeudesta.

Työehtosopimukset, jotka ovat työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnassa vahvistettu yleissitoviksi, julkaistaan. Työehtosopimuslaissa edellytetään, että kaikki työehtosopimukset, myös yrityskohtaiset työehtosopimukset, toimitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle.

Direktiiviehdotuksen 1 artiklaa sovellettaessa Suomi kuuluisi maihin, jossa palkat määräytyvät työehtosopimusten perusteella. Direktiivin lähtökohtana on kunnioittaa työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiamia eikä edellyttää vähimmäispalkoista säätämistä lailla maissa, joissa palkat määräytyvät työehtosopimuksin.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa säädetään direktiivin soveltamisalasta. Lähtökohtana on, että vähimmäispalkka koskisi vain henkilöitä, jotka tekevät työtä työsuhteessa. Työsuhte voidaan

määritellä kussakin jäsenvaltiossa lainsäädännön, työehtosopimusten tai muun käytännön nojalla. Tällöin on otettava huomioon EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Kohta vastaa Suomen työlainsäädännössä (työsopimuslaki ja merityösopimuslaki, 756/2011) käytettävää työsuhteen määritelmää. Samankaltaiset määritelmät sisältyvät myös ns. työelämän tasapainodirektiiviin 2019/1158/EU sekä läpinäkyviä ja ennustettavia työehtoja koskevaan direktiiviin 2019/1152/EU.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaisista määritelmistä Suomen lainsäädäntö sisältää vain työehtosopimusta koskevan määritelmän. Työehtosopimuslain 1 §:n mukaan työehtosopimus on sopimus, jonka yksi tai useampi työnantaja taikka rekisteröity työnantajain yhdistys tekee yhden tahi useamman rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työsuopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava. Tämä määritelmä on sopusoinnussa direktiiviehdotuksen määritelmän kanssa. Komission selvityksen mukaan määritelmät perustuvat pitkälti Kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimuksissa ja suosituksissa käytettäviin määritelmiin.

Edellä kuvatun työehtosopimustoimintaa säätelevän lainsäädännön ohella työehtosopimusosapuolten neuvottelutoimintaa tuetaan tuottamalla osapuolten käyttöön talous- ja tulopolitiikkaa koskevaa tietoa sekä auttamalla sopimusneuvotteluissa syntyneiden ongelmien ratkaisemista työriitojen sovittelun avulla sekä työehtosopimusten tulkintaa koskevien riitojen ratkaisemista pitämällä yllä erityistä työtuomioistuinta. Suomi täyttäneenä näin ollen 4 artiklan mukaisen velvoitteen.

Lakisääteisiä vähimmäispalkkoja koskeva luku ei koske Suomea eikä muita maita, joissa palkanmuodostus perustuu työehtosopimukseen, joten sen suhdetta Suomen lainsäädäntöön ei ole tarvetta arvioida tarkemmin.

Jatkotyössä arvioidaan vielä tarkemmin mm. julkisia hankintoja koskevan 9 artiklan sekä seuranta- ja tiedonkeruuta koskevan 10 artiklan suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja käytäntöön.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklassa edellytettävä riitojenratkaisu, muutoksenhakuoikeus ja korvaus turvataan Suomessa työehtosopimuslaissa ja toisaalta oikeudenkäynnistä työtuomioistuinten annettussa laissa (646/1974). Yleissitovan työehtosopimuksen mukaiset palkkariidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantajan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsuhteesta tai tästä laista johtuvia velvollisuuksia, on korvattava työntekijälle siten aiheuttamansa vahinko.

Työntekijöiden ja heidän edustajiensa suojelusta säädetään muun muassa työsuopimuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä rikoslain (39/1889) työsyRJintää, työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamista ja työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamista koskevissa säännöksissä. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettussa laissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa on määräykset vastatoimien kiellosta. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Myös 11 artiklan vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön arvioidaan direktiivin jatkovalmistelun yhteydessä tarkemmin.

Mitä edellä on sanottu työsuopimussuhteisista ja työehtosopimusjärjestelmästä, koskee pääpiirteittäin myös valtion virkamiehiä ja virkasuhdetta ja virkaehtosopimusjärjestelmää sekä kuntien ja kirkon viranhaltijoita, joita ehdotus myös koskee.

Direktiivin hyväksyminen ehdotetussa muodossa ei aiheuttaisi Suomen lainsäädäntöön tai käytäntöihin merkittäviä muutoksia. Palkanmuodostus tapahtuisi edelleen työ- ja virkaehtosopi-

muksin. Näin ollen ehdotuksella ei olisi Suomessa budjettivaikutuksia eikä välittömiä taloudellisia vaikutuksia Suomeen. Komission ehdotuksen mukaan direktiivi ei edellyttäisi ylimääräisiä määrärahoja Euroopan unionin talousarviosta.

Mikäli ehdotus nostaisi vähimmäispalkkoja alhaisen palkkauksen maissa, tällä saattaisi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia suomalaisten yritysten kilpailukykyyn. Palkkakustannusten tason lähentyminen tasaisi yleisemminkin yritysten kilpailuedellytyksiä EU:n sisämarkkinoilla. Työssäkäyvien köyhyyden väheneminen ja sosiaalisen koheesion lisääntyminen vaikuttaisivat suotuisasti EU:n toimintaan. Jos vähimmäispalkat nousisivat alhaisen vähimmäispalkan valtioissa, tämä lisäisi kuluttajien ostovoimaa. Tämä saattaisi lisätä myös suomalaisten tuotteiden ja palvelujen kysyntää.

Mikäli palkkaseurantaa koskeva 10 artikla hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossa, pyydettyjen tietojen toimittaminen näyttäisi lisäävän yritysten ja tilastoviranomaisten työtaakkaa.

5 Perustuslailliset vaikutukset ja Ahvenanmaan asema

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapautteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on sopu-soinnussa perustuslaissa turvatun ammatillisen järjestäytymisvapauden kanssa sekä tukee osaltaan sen toteutumista.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 21 kohdan mukaan työoikeus kuuluu valtakunnan toimivaltaan maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin sekä ottaen huomioon itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 2 momentin säännökset.

6 Ehdotuksen suhde Suomea velvoittaviin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin

Yhdistymisvapaus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus on turvattu useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 8 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistykseen valintansa mukaan ainoastaan kyseisen yhdistyksen sääntöjen sitomana taloudellisten ja sosiaalisten etujensa edistämiseksi ja suojelemiseksi. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on määrätty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tai muiden oikeuksien ja vapauden suojelemisen kannalta. Artiklassa turvataan ammattiyhdistyksille oikeus perustaa kansallisia liittoja tai keskusliittoja ja näille oikeus muodostaa kansainvälisiä ammattiyhdistysjärjestöjä tai liittyä sellaisiin. Ammattiyhdistyksille turvataan oikeus toimia vapaasti olematta muiden kuin niiden rajoitusten alaisia, jotka on määrätty lailla tai jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa tai yleisen järjestyksen etujen kannalta tai muiden oikeuksien ja vapauden suojelemisen kannalta. Myös lakko-oikeutta turvataan edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

Myös kansalaisyhteisyyksiä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 22 artiklassa on määräys yhdistymisvapaudesta, mikä käsittää oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi.

Suomi on sitoutunut myös Kansainvälisen työjärjestö ILO:n puitteissa muun muassa yleissopimukseen nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949) ja yleissopimukseen nro 98, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951). Sopimuksessa nro 87 suojellaan työntekijöiden ja työnantajien yhdistymisvapautta. Sopimuksessa nro 98 suojellaan muun muassa työntekijöiden ammatillista järjestäytymisoikeutta työnantajan negatiivisilta toimilta sen johdosta, että henkilö kuuluu ammattiliittoon. Jäsenvaltioiden tulee luoda edellytyksiä työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijöiden järjestöjen välisten vapaaehtoisten työehtosopimusneuvottelujen käymiseksi työehtojen järjestämiseksi.

Lisäksi Suomi on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 154, joka koskee kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä (SopS 71/1983). Komission ehdotuksen määritelmässä on hyödynnetty muun muassa tämän sopimuksen mukaista kollektiivisen neuvottelumenettelyn määritelmää. Sopimuksessa edellytetään jäsenvaltioiden ryhtyvän toimiin kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämiseksi.

Suomi on ratifioinut myös julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräytymismenettelyä koskevan ILO:n yleissopimuksen nro 151 (SopS 135/1981). Sopimukseen sisältyy määräyksiä muun muassa julkisen sektorin työntekijöiden järjestäytymisoikeuden suojelusta ja työntekijäjärjestöjen toimintaedellytyksistä.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 11 artiklassa mainitaan kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43–44/1991) 6 artikla koskee kollektiivista neuvotteluoikeutta. Sen mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään työntekijöiden ja työnantajien välisiä yhteisiä neuvotteluja, edistämään tarvittaessa työnantajien tai työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välistä vapaaehtoista neuvottelujärjestelmää, tavoitteenaan työehtojen määrittäminen työ- ja virkaehtosopimuksilla, edistämään asianmukaisen sovittelumenettelyn ja vapaaehtoisen välitysmenettelyn luomista ja käyttöä työriitojen selvittämisessä ja tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa.

Komissio tuo vaikutusarvioinnissaan esille, että ehdotetussa direktiivissä noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyviä perusoikeuksia ja erityisesti oikeudenmukaisia ja kohtuullisia työoloja ja työehtoja koskevaa perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin. Ehdotuksella helpotetaan myös perusoikeuskirjan 23 artiklassa tunnustettujen oikeuksien (naisten ja miesten tasa-arvo) harjoittamista, koska sillä autetaan kaventamaan sukupuolten palkkaeroja.

Komission mainitsemien artiklojen ohella ehdotuksen kannalta on merkityksellinen EU:n perusoikeuskirjan 28 artikla, joka koskee neuvotteluoikeutta ja oikeutta yhteisiin toimiin. Sen mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien.

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta kunnioittaa työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta eikä niiden oikeutta neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia. Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta päättää asettaa lakisääteinen vähimmäispalkka tai edistää työehtosopimusten mukaista vähimmäispalkan suojaa. Direktiivin säännökset eivät myöskään velvoita jäsenvaltioita, joissa palkansuojelu on turvattu yksinomaisesti työehtosopimuksilla, otamaan käyttöön lakisääteistä vähimmäispalkkaa eikä tekemään työehtosopimuksista yleisesti sovellettavia.

Eräät direktiiviin säännökset (direktiiviehdotuksen II luku), kuten esimerkiksi ne, jotka koskevat palkan riittävyyttä sekä palkkavaihteluita, eivät ehdotuksen mukaan koske maita, jossa palkkatasosta sovitaan työehtosopimuksin. Näiden asioiden katsotaan kuuluvan työehtosopimusten piiriin niissä jäsenvaltioissa, joissa palkanmuodostus perustuu työehtosopimuksiin.

Koska ehdotuksella ei puututa työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiaan, se vaikuttaa valtioneuvoston näkemyksen mukana olevan sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

7 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Useissa jäsenvaltioissa selvitetään parhaillaan ehdotuksen sisältöä ja valmistellaan kantaa ehdotukseen. Jäsenvaltioiden alustavat näkemykset näyttävät jakaantuvan siten, että osa jäsenvaltioista tukee hanketta, kun taas osa jäsenvaltioista pitää hanketta ongelmallisena ehdotuksen sisällön, ehdotetun oikeusperustan sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Erityisen kriittisesti hankkeeseen näyttäisivät suhtautuvan eräät itäisen Keski-Euroopan maat. Myös Ruotsi ja Tanska ovat suhtautuneet hankkeeseen kriittisesti peläten ehdotuksen vaarantavan maissa käytössä olevan työehtosopimukseen perustuvan palkanmuodostuksen.

8 Kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

EU-asioiden komitean alainen työoikeusjaosto (jaosto 28) on käsitellyt asiaa useita kertoja ja jaostoa kuullaan asiasta säännöllisesti asian käsittelyn edetessä neuvoston puitteissa. U-kirjelmä on käsitelty myös työllisyysjaostossa (jaosto 29) sekä sosiaalijaoston (jaosto 25) ja työsuojelujaoston (jaosto 26) kirjallisessa menettelyssä. Jaostoissa edustetuista tahoista elinkeinoelämän ja yrittäjien järjestöjen edustajat sekä kuntatyönantajan edustaja ilmoittivat edustamiensa järjestöjen suhtautuvan komission minimipalkkahankkeeseen kielteisesti katsoen muun muassa, että EU:lta puuttuu toimivalta palkkauksen osalta. Palkansaajakeskusjärjestöt ilmoittivat suhtautuvansa myönteisesti ehdotukseen ja katsoivat sen kunnioittavan kansallisia työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmiä.

Valtioneuvoston U-kirjelmää on valmisteltu EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 4.12.2020.

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston sosiaaliasioiden työryhmän kokouksessa. Saksan puheenjohtajuuskaudella ei pyritä asiassa yleisnäkemykseen, vaan käsittely neuvoston työryhmässä jatkuu Portugalin puheenjohtajuuskaudella keväällä 2021. Useiden maiden pyynnöstä neuvoston oikeuspalvelu valmistelee lausuntoa ehdotuksen oikeusperustasta ja mahdollisesti muistakin työryhmän kokouksessa esille nousseista oikeudellisista kysymyksistä.

Euroopan parlamentissa direktiivin valmistelusta vastaa työllisyysvaliokunta. Naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta antaa mielipiteensä asiasta.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto näkemyksen mukaan EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen avain on sosiaalisten oikeuksien ja työelämän ajantasainen vähimmäissääntely ja sen tehokkaampi toimeenpano. Komission esitys liittyy Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin, jonka toimeenpano on keskeistä sosiaalisen Euroopan edistämisen kannalta. Suomen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan kansallisia erityispiirteitä, kuten sopimiseen perustuvaa työmarkkinajärjestelmää, tulee kuitenkin kunnioittaa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteisiin työssäkäyvien köyhyyden torjumiseksi muun muassa parantamalla työmarkkinajärjestöjen asemaa palkanmuodostuksessa sekä niiden edellytyksiä neuvotella ja sopia palkoista työehtosopimuksin. Ehdotuksella saattaa olla työvoimakustannuksia tasaava vaikutus, joka edistäisi tasapuolisia kilpailuedellytyksiä sisämarkkinoilla myös suomalaisten toimijoiden osalta.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan ehdotus ei vaikuta työmarkkinaosapuolten itsenäisyyden kunnioittamiseen täysimääräisesti. On tärkeää, että työmarkkinaosapuolten oikeutta neuvotella ja solmia työehtosopimuksia kunnioitetaan.

Lisäksi valtioneuvosto korostaa direktiivin lähtökohtaa, jonka mukaan sillä ei aseteta sellaisille jäsenvaltioille, jossa palkat sovitaan työehtosopimuksin, velvoitteita säätää vähimmäispalkkalakia eikä edellyttää työehtosopimusten yleissitovuutta.

Direktiivin velvoitteet ovat osin erilaiset niille maille, joissa on vähimmäispalkkalaki ja niille, joissa palkat sovitaan työehtosopimuksin. Komission selvityksen mukaan Suomi kuuluu niihin maihin, jossa palkat määräytyvät työehtosopimusten nojalla. Tähän luokitteluun ei komission mukaan vaikuta se, että käytössä on työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmä, kun palkkatasot määritellään työehtosopimuksin.

Valtioneuvosto selvittää edelleen useiden direktiivin määräysten tarkempaa sisältöä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja käytäntöön.

Neuvotteluissa pyritään vaikuttamaan siihen, että direktiivi on oikeudellisten velvoitteiden osalta selkeä. Muun muassa työehtosopimusten yleissitovuuden suhde ehdotettuihin määrittelyihin pyritään kirjaamaan direktiiviin tarkemmin. Myös yrityskohtaiset työehtosopimukset tulisi sisällyttää selkeämmin työehtosopimuksen määrittelmään, vaikkakin komission näkemyksen mukaan työmarkkinaosapuolia koskeva määritelmä on tarkoitus jättää kansallisesti määriteltäväksi.

Ottaen huomioon se, että palkanmääritys kuuluu Suomessa pitkälti työmarkkinajärjestöjen tehtäviin, valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että direktiivin määräykset kohdistuvat selkeästi jäsenvaltioihin eivätkä luo sanamuotonsa nojalla välitöntä oikeusvaikutusta.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa varmistamaan, että direktiivin avulla luotavat seurantamenetelmät soveltuvat myös Suomen palkanmuodostusjärjestelmään eivätkä aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa yrityksille.

Oikeusperustan riittävyys valtioneuvosto muodostaa tarkemman kannan, kun neuvoston oikeuspalvelun lausunto on saatu. Neuvottelujen kuluessakin on tärkeää, että ehdotuksen sisältö ei muutu sellaiseksi, että se rajoittaisi työmarkkinajärjestöjen sopimusvapautta tai edellyttäisi vähimmäispalkkalain säätämistä. Tämä olisi ongelmallista myös oikeusperustan kannalta.

U 69/2020 vp

Ehdotus vaikuttaa olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen ottaen huomioon sen tavoite sekä se, että sen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön tai käytäntöön eivät näyttäisi alustavan arvion mukaan olevan erityisen merkittäviä tai laajoja. Ehdotus vaikuttaa myös toissijaisuusperiaatteen mukaiselta. EU:n talouspoliittisen ohjausjakson avulla on pyritty useiden vuosien ajan puuttamaan työssäkäyvien köyhyyteen ja alhaiseen palkkukseen erityisesti eräissä jäsenvaltioissa. Asiaa koskevista EU:n työllisyysuuntaviivoista ja maakohtaisista suosituksista huolimatta ohjausjakson toimilla ei ole komission selvityksen mukaan onnistuttu saavuttamaan merkittävää parannusta. Asialla on merkitystä myös EU:n sisämarkkinoiden toiminnan ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytykset kannalta.

Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa komission ehdotuksen käsittelyn edetessä.