

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (vähimmäispalkkadiirektiivi)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 69/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission riittävää vähimmäispalkkaa koskevan direktiiviehdotuksen (COM(2020) 682 final) käsittely alkoi neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä Saksan puheenjohtajuuskaudella. Tällöin useat jäsenvaltiot toivoivat neuvoston oikeuspalvelun ottavan kantaa ehdotuksen oikeusperustaan.

Neuvoston oikeuspalvelu antoi lausunnon asiasta 9.3.2021.

Portugalin puheenjohtajuuskaudella saatiin direktiivistä osittainen kompromissiesitys.

14.6.2021 TSTK-neuvoston kokouksessa direktiivistä käydään politiikkakeskustelu sekä saadaan edistymisraportti.

Puheenjohtajavaltion edistymisraportti ja kysymykset neuvoston keskustelun pohjaksi on tarkoitus hyväksyä 9.6.2021 coreperin kokouksessa.

Suomen kanta

Yleiskanta

Suomen yleinen kanta asiaan on määritelty U-kirjelmässä U 69/2020 vp, jossa suhtaudutaan myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteisiin työssäkäyvien köyhyyden torjumiseksi muun muassa parantamalla työmarkkinajärjestöjen asemaa palkanmuodostuksessa sekä niiden edellytyksiä neuvotella ja sopia palkoista työehtosopimuksin.

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

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

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

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

Suomen tarkemmat kannat täsmentyvät asian käsittelyn edetessä.

Ehdotuksen oikeusperusta

Suomi tukee **neuvoston oikeuspalvelun** näkemystä, jonka mukaan ehdotuksen oikeusperusta voi perustua komission ehdottamaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaan yhdessä sopimuksen 153 artiklan 2 kohdan kanssa. Neuvoston oikeuspalvelun mukaan ehdotuksessa ei vahvisteta palkan eri osien tasoa eikä puututa suoraan palkan määrittämiseen. Oikeuspalvelu ehdotti kuitenkin eräitä muutoksia direktiiviin. Suomi katsoo, että direktiivin muotoiluissa tulisi ottaa riittävästi huomioon oikeuspalvelun näkemykset.

Alustavia näkemyksiä Portugalin tekemään kompromissiesitykseen

Puheenjohtajavaltio on pyrkinyt osittaisessa kompromissiesityksessään ottamaan huomioon neuvoston oikeuspalvelun lausunnon sekä eräiden jäsenvaltioiden, muun muassa Suomen ehdottamia selkeytsehdotuksia.

Suomi tukee puheenjohtajavaltion kompromissiesityksen lähestymistapaa, jossa komission ehdottama oikeusperusta hyväksytään neuvoston oikeuspalvelun arvion mukaisesti, mutta asian käsittelyssä pyritään ottamaan riittävästi huomioon neuvoston oikeuspalvelun ehdottamia muutosehdotuksia.

Suomi pitää muun muassa hyvänä puheenjohtajavaltion ehdotusta lisätä direktiivin nimeen maininta siitä, että kyse on **puitteissa**, joilla vähimmäispalkat määräytyvät jäsenvaltioissa.

1 luku Yleiset määräykset

1 artiklan osalta Suomi tukee puheenjohtajavaltion ehdotusta täsmentää, että direktiivin mukaisen puitteen avulla **pyritään edistämään** sitä, että palkat ovat asianmukaisia sekä sitä että työntekijän vähimmäispalkka olisi turvattu joko työehtosopimuksen tai lainsäädännön kautta ottaen huomioon, että artiklassa korostetaan, että työmarkkinajärjestöjen autonomiaa kunnioitetaan täysin eikä työehtosopimusmaiden tarvitse ottaa käyttöön vähimmäispalkkalakia.

2 artiklaan (soveltamisala) puheenjohtajavaltio on ehdottanut uutta kohtaa, joka sallisi jäsenvaltioiden sulkevan direktiivin soveltamisen ulkopuolelle merenkulkijat, joiden palkkaukseen sovelletaan ILO:n merityösopimuksen määräyksiä. Suomi selvittää vielä kantaansa asiaan.

Suomi on tyytyväinen siihen, että **3 artiklaa** selkeytettäisiin muun muassa siten, että lainsäädäntöä, jossa säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta, ei pidetä vähimmäispalkkalainsäädäntönä. Myös muut määritelmiin ehdotetut muutokset ovat hyväksyttävissä. Suomi pyrkii edelleen täsmentämään ”vähimmäispalkan” käsitettä siten, että sen todettaisiin määräytyvän joko kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten nojalla.

Suomi voi hyväksyä myös työehtosopimusten edistämistä koskevaan **4 artiklaan** ehdotetut muutokset, joilla pyritään selkeyttämään muun muassa asiaa koskevan toimintaohjelman sisältöä.

II luku: Vähimmäispalkkamaita koskevat 5-8 artiklat

Puheenjohtajavaltion tekemät muutokset tähtäävät joko neuvoston oikeuspalvelun lausunnon parempaan huomioon ottamiseen tai perustuvat jäsenvaltioiden ehdottamiin selkeytyksiin. Suomella ei ole huomauttamista näihin muutosehdotuksiin, jotka koskevat vähimmäispalkkamaita.

III luku horisontaaliset määräykset

Julkisia hankintoja koskevan **9 artiklan** muotoilu on saatettu vastaamaan aiempaa paremmin hankintadirektiivejä. Suomi pitää muotoilua aiempaa selkeämpänä.

Portugali ei ehtinyt puheenjohtajakautensa aikana tehdä kompromissiehdotusta direktiivin valvontaa ja jäsenvaltioiden velvollisuutta toimittaa tietoja koskevasta 10 artiklasta. Suomen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää artiklan säännöksiä. Lähtökohtaisesti tietojen toimittamisvelvollisuuden tulisi liittyä kiinteämmin direktiivin velvoitteisiin, toimitettavien tietojen tulisi olla relevantteja ja helposti saatavissa. Säännöksen ei tulisi tähdätä työehtosopimusten valvontaan eikä velvoitteiden kuormittaa liikaa jäsenvaltioita, työmarkkinaosapuolia tai yrityksiä.

Suomi pyrkii edelleen selkeyttämään joko erillisessä kohdassa tai esimerkiksi horisontaalisten määräysten yhteydessä, että direktiivin säännökset eivät luo yksilöllisiä oikeuksia.

Pääasiallinen sisältö

Portugalin tekemä kompromissiesitys

Portugali teki puheenjohtajakaudellaan osittaisen kompromissiehdotuksen, jossa pyrittiin ottamaan huomioon neuvoston oikeuspalvelun lausunnon kehittämisehdotuksia ja vastaamaan myös jäsenvaltioiden esittämiin huoliin.

Ehdotukset koskivat muun muassa direktiivin nimeä, johon lisättäisiin maininta siitä, että kyse on puitedirektiivistä.

Suomen kannalta merkityksellisimpiä ovat ehdotukset määritelmien täsmentämiseksi muun muassa siten, että niissä täsmennetään yleissitovien työehtosopimusten merkitystä siten, että lakia, jonka nojalla työehtosopimus voidaan julistaa yleissitovaksi, ei pidetä tätä direktiiviä sovellettaessa vähimmäispalkkalakina.

Myös työehtosopimusten edistämistä koskevan 4 artiklan säännöstä pyrittiin selkeyttämään samoin kuin julkisia hankintoja koskevaa 9 artiklaa lähentämään nykyisten hankintadirektiivien sisältöä.

Sen sijaan direktiivin valvontaa ja tietojen toimittamista koskevasta 10 artiklasta Portugali ei tehnyt kompromissiehdotusta.

Direktiivin soveltamisalan osalta Portugali ehdotti, että jäsenvaltiot voisivat sulkea soveltamisalan ulkopuolelle merenkulkijat edellyttäen, että heihin sovellettaisiin ILO:n merityösopimuksen palkkausta koskevia määräyksiä.

Komission ehdotus

Komission ehdotuksen sisältö on kuvattu direktiiviehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (69/2020 vp).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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, järjestäytymisoikeuteen, 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.

Useiden maiden pyynnöstä neuvoston oikeuspalvelu antoi 9.3.2021 lausunnon ehdotuksen oikeusperustasta. **Oikeuspalvelun mukaan** ehdotuksessa ei vahvisteta palkan eri osien tasoa eikä puututa suoraan palkan määrittämiseen.

Vähimmäispalkkadirektiiviä koskevan ehdotuksen oikeusperusta voi neuvoston oikeuspalvelun näkemyksen mukaan siten perustua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaan yhdessä SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohdan kanssa (lukuun ottamatta tiettyjä 6 artiklan osia, ks. jäljempänä).

Oikeuspalvelun mukaan on silti suositeltavaa, että muun muassa ehdotuksen 5 artiklan 2 kohtaa täsmennetään, sen varmistamiseksi jäsenvaltioille jätetään riittävää liikkumavaraa palkkojen määrittämisprosessin osalta. Myös ehdotuksen 6 artiklan rajoituksia, jotka koskevat lakisääteisten vähimmäispalkkojen vaihtelua ja palkasta tehtäviä vähennyksiä, tulisi muotoilla uudelleen vähemmän velvoittavaan suuntaan. Direktiivin otsikossa ja myös itse direktiivitekstissä tulisi mainita, että kyseessä on puitedirektiivi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa direktiivin valmistelusta vastaa työllisyysvaliokunta (EMPL). Sen raportöörinä toimivat Dennis Radtke (EPP) ja Agnes Jongerius (S&D). Komitean on tarkoitus äänestää asiasta 30.9.2021.

Naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta antaa mielipiteensä asiasta.

Kansallinen valmistelu

Valtioneuvoston U-kirjelmää U 69/2020 vp on valmisteltu EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 4.12.2020.

EU-asioiden komitean alainen työoikeusjaosto (jaosto 28) on käsitellyt asiaa useita kertoja ja jaostoa kuullaan asiasta säännöllisesti asian käsittelyn edetessä neuvoston puitteissa.

U-kirjelmää on käsitelty myös työllisyysjaostossa (jaosto 29) sekä sosiaalijaoston (jaosto 25) ja työsuojelujaoston (jaosto 26) kirjallisissa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt U-kirjelmää.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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 työsopimuksen 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 työsuhteessa ei ole sovittu palkan määrästä. Lisäksi työsuopimuslaissa 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 vähimmäispalkkoista 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 erityisopimuslaki, 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.

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 täyttäneen 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 seurantaa ja tiedonkeruuta koskevan 10 artiklan suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja käytäntöön.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklassa edellytettävä riitojenratkaisu, muutoksenhakuoikeus ja korvaus turvataan Suomessa työehtosopimuslaissa ja toisaalta oikeudenkäynnistä työtuomioistuimesta annetussa 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 työsopimuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä rikoslain (39/1889) työsyörintää, työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamista ja työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamista koskevissa säännöksissä. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa 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 työsuopimussuhteista ja työehtosopimusjärjestelmästä, koskee pääpiirteittäin myös valtion virkamiehiä ja virkasuhdetta ja virkaehtosopimusjärjestelmää sekä kuntien ja kirkon viranhaltijoita, joita ehdotus myös koskee.

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.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin hyväksymisellä ei olisi Suomessa budjettivaikutuksia eikä välittömiä taloudellisia vaikutuksia Suomeen. Komission ehdotuksen mukaan direktiivi ei edellyttäisi ylimääräisiä määrärahoja Euroopan unionin talousarviosta.

Mikäli ehdotus nostaisi vähimmäispalkkoja alhaisemman 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. Vähimmäispalkkojen mahdollinen nousu alhaisemman vähimmäispalkan valtioissa lisäisi kuluttajien ostovoimaa. Tämä saattaisi lisätä myös suomalaisten tuotteiden ja palvelujen kysyntää.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Palkkakehityksen seurantaa koskevassa 10 artiklassa pyydettyjen tietojen tuottaminen ja toimittaminen näyttäisi lisäävän yritysten ja tilastoviranomaisten työtaakkaa, jos artikla hyväksyttäisiin komission ehdottamassa muodossa.

Asiakirjat

Komission direktiiviehdotus (COM(2020) 682 final)
Puheenjohtajavaltion edistymisraportti 12477/20

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Liisa Heinonen, puh 050 3960605, liisa.heinonen(at)tem.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/1585

Liitteet**Viite**

Asiasanat	jaosto työoikeus (EU 28), palkat, työoikeus, työehtosopimukset
Hoitaa	TEM, VM
Tiedoksi	ALR, EUE, OM, STM, VNK
