Työelämä
Katja Miettinen

Lausunto

11.2.2020

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto koskien asiaa: Valtioneuvoston U-kirjelmä U69/2020 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (vähimmäispalkkadirektiivi)

Pyydettynä lausuntona esitän Elinkeinoelämän Keskusliiton puolesta seuraavaa:

EK suhtautuu U-kirjelmäluonnoksessa esitetyn Valtioneuvoston kannan tavoin myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteisiin työssäkäyvien köyhyyden torjumisesta ja kansallisten työmarkkinaosapuolten osallisuuden parantamisesta. EK kuitenkin katsoo, että EU-tasoisen sitovan vähimmäispalkkasääntelyn lisääminen ei ole oikea tai välttämätön keino näiden tavoitteiden edistämiseksi.

Tulevaisuudessa tarvitsemme yhä enemmän mahdollisuuksia ottaa kansallisella tasolla eri toimialojen ja yritysten erilaiset tarpeet huomioon. Tästä syystä on tärkeää säilyttää mahdollisuus kehittää työmarkkinajärjestelmäämme omista lähtökohdistamme. EU-tason sitova palkkasääntely vie kehitystä väärään suuntaan.

Direktiiviesityksen oikeusperusta

Elinkeinoelämä suhtautuu komission minimipalkkahankkeeseen kielteisesti, eikä näe tarvetta EU-tasoiselle minimipalkkasääntelylle. Esityksen myötä komissio pyrkii laajentamaan EU:n toimivaltaa alueelle, joka ei EU:n perustamissopimuksen mukaan sille kuulu. Perustamissopimuksen mukaan palkka-asiat ovat kansallisia, eivätkä kuulu EU-toimielinten toimivaltaan.

SEUT 153 (5) ja 153 (1f), ja niihin liittyvien EU-tuomioistuimen ratkaisujen mukaan EU:lla ei ole toimivaltaa käyttää jäsenvaltioita sitovia lainsäädännöllisiä instrumentteja liittyen palkkoihin tai työehtosopimusneuvottelutoimintaan. Vaikka direktiivieh-dotuksessa ei suoraan säännelläkään palkkatasoista, se ylittää perussopimuksen mukaiset toimivaltarajat mm. asettamalla sitovia kriteereitä, joiden pohjalta palkkojen riittävyyttä arvioidaan ja jotka tulee ottaa huomioon kansallisessa vähimmäispalkkojen asetantaprosessissa. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaksutun kannan mukaan EU ei voi säännellä palkkoihin liittyvistä yksittäisistä osatekijöistä.

Komissio on perustellut toimivaltaansa olemassa olevalla SEUT 153 artiklan nojalla hyväksytyllä EU-lainsäädännöllä, johon sisältyy palkkausta koskevia säännöksiä, kuten työelämän tasapainodirektiiviin ja avoimia ja ennakoitavia työehtoja koskeva direktiiviin. 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). Viitatuissa säännöksissä ei ole yksityiskohtaista palkkaan liittyvää sääntelyä, vaan kyse on työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamisesta. Sääntely ei vaikuta kansallisiin palkan määritelmiin,

palkkojen tasoon, määräytymistapaan tai -perusteisiin. Komission esitys vähimmäispalkkadirektiivistä on tavoitteeltaan, tarkoitukseltaan sekä sisällöltään täysin toisen tyyppinen ja erityisesti direktiiviehdotuksen artikla 1 ja 5 – luettuna resitaalien 15 ja 21 kanssa – pyrkii suoraan vaikuttamaan palkan tasoon. EU:n toimivaltaa ei voida vähimmäispalkkadirektiivin osalta pätevästi perustella viitatulla olemassa olevalla sääntelyllä.

Komission vähättelevä suhtautuminen perussopimuksen mukaisiin toimivaltarajoihin on hyvin huolestuttavaa. Se vahvistaa entisestään jo meneillään olevaa kehityssuuntaa, jossa EU-sääntely tunkeutuu alueille, jotka ovat kansallisen työmarkkinajärjestelmän ytimessä.

Komission esitys sivuuttaa myös täysin Eurooppa-tason työnantajaorganisaatioiden kielteisen suhtautumisen EU-tasoiseen minimipalkkasääntelyyn. Kielteisen suhtautumisen perusteena on ensisijaisesti toimivaltakysymys, työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden kunnioittaminen sekä se, ettei EU-tason sääntelyssä ole mahdollista huomioida kattavasti kansallisten työmarkkinajärjestelmien eroja.

EU-neuvoston puolella yhdeksän jäsenvaltiota, mukaan lukien mm. Tanska ja Ruotsi on jättäneet neuvostolle yhteisen kirjelmän, jossa he katsovat, että asiassa käytettävä EU-tason instrumentti voi olla enintään neuvoston suositus, joka jättäisi jäsenvaltioille riittävästi joustavuutta ehdotuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Komission direktiiviesityksen tarkoituksena on luoda puitteet, joilla parannetaan vähimmäispalkkojen tasoa ja kattavuutta. Lisäksi tavoitteena on mm. lieventää työssäkäyvien köyhyyttä ja palkkaerojen kasvua. Näiden ilmiöiden lisääntymiseen ovat komission mukaan vaikuttaneet muun muassa globalisaatio, digitalisaatio ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen. Myös työehtosopimusneuvotte lurakenteet ovat komission mukaan heikentyneet useissa jäsenvaltioissa.

EK katsoo, että direktiiviesitys ei ratkaise työssäkäyvien köyhyyttä, palkkaerojen kasvua tai osin puutteellisia työehtosopimusneuvotte lurakenteita. Minimipalkkasääntelyn sijaan Eurooppalainen ohjausjakso ja maakohtaiset suositukset olisivat toimivia EU-tason työkaluja, joiden kautta jäsenmaita voidaan ohjata tekemään tarvittavia toimenpiteitä kansallisella tasolla, kunkin jäsenmaan kansalliset järjestelmät ja työmarkkinamallit huomioonottavalla tavalla. EK katsoo, että direktiiviehdotus ylittää selkeästi sen, mikä on tarpeellista sille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Jäsenmaiden väliset palkka-, sosiaaliturva-, verotus- ja työvoimakustannuserot ovat suuria. Minimipalkat linkittyvät myös vahvasti valtioiden taloudelliseen tilanteeseen. Riittävän vähimmäispalkan tason määrittely voidaan tehdä vain kansallisella tasolla, jolloin nämä seikat on mahdollista huomioida. EK katsoo, että direktiiviehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, koska palkka-asiat eivät kuulu EU:n toimivaltaan eikä vähimmäispalkan tason tai sen määräytymiskriteereiden määrittelyä edellä kerrotuista jäsenmaiden välisistä eroista johtuen voida tehdä EU-tasolla.

Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

EK katsoo, että komission esitykseen tulee suhtautua erityisen varovaisesti siitä syystä, että se on annettu direktiivin muodossa, emmekä voi tässä vaiheessa vielä tietää sen EU-lainsäädäntöprosessissa saamaa lopullista sisältöä. Komission mukaan esitys on annettu direktiivin muodossa mm. siitä syystä, että EU-parlamentti saa mahdollisuuden vaikuttaa sääntelyn sisältöön EU-lainsäädäntöprosessin kautta. Direktiivi luo jo ehdotuksen mukaisessa muodossa sitovia velvoitteita myös Suomelle ja antaa lisäksi EU-tuomioistuimelle mahdollisuuden antaa myöhemmin sen sisällöstä tulkintoja ja ratkaisuja, jotka sitovat myös Suomea.

EK pitää hyvänä, että U-kirjelmässä kiinnitetään huomiota siihen, että esityksen tulee kunnioittaa työmarkkinaosapuolten autonomiaa ja sopimusvapautta täysimääräisesti. U-kirjelmässä todetaan, että ehdotuksella ei olisi merkittäviä välittömiä vaikutuksia Suomen kaltaisissa maissa, joissa palkkaus määräytyy työehtosopimuksin.

EK katsoo kuitenkin, että komission esitys sisältää useita elementtejä, jotka luovat riskejä sille, että esityksellä on pitkällä aikavälillä vaikutuksia työmarkkinaosapuolten toimivaltaan ja sopimusvapauteen sekä kansalliseen työmarkkinamalliimme.

Direktiiville määritelty tarkoitus ja sen sisältö on useilta osin ristiriidassa 1 artiklan julistuksenomaisten rajoitussäännösten kanssa, joilla on tarkoitus suojata jäsenvaltioita, joissa palkkojen muodostus perustuu puhtaasti työehtosopimuksiin. Vaarana on, että näillä julistuksenomaisilla säännöksillä ei ole komission niille tarkoittamaa ja lupaamaa merkitystä myöhemmässä EU-tuomioisituimen ratkaisukäytännössä.

Nostan esille pari esimerkkiä komission esitykseen sisältyvistä tulkinnanvaraisista kohdista:

1. 1 artiklan mukaan direktiivillä luodaan kehys, jolla (a) vahvistetaan vähimmäispalkkojen riittävät tasot.
   Resitaalin 21 mukaan vähimmäispalkkoja pidetään riittävinä, jos ne ovat oikeudenmukaisia suhteessa maan palkkajakaumaan ja turvaavat kohtuullisen elintason.
   Vaarana on, että EU-tuomioistuin alkaisi tältä pohjalta arvioimaan ja antamaan tulkintoja siitä, millainen palkkataso jäsenvaltioittain on katsottava riittäväksi. 1 artikla tulee sovellettavaksi myös Suomen osalta.

2. Edelleen 1 artiklan mukaan mahdollistetaan työntekijöille vähimmäispalkkasuoja työehtosopimuksissa määritettyjen palkkojen tai mahdollisen lakisääteisen vähimmäispalkan muodossa.
   2 artiklan mukaan esitys kattaa kaikki työsuhteiset työntekijät.
   Resitaalin 15 mukaan direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että vähimmäispalkat asetetaan riittävälle tasolle ja että työntekijöillä on mahdollisuus vähimmäispalkkasuojaan lakisääteisen

vähimmäispalkan tai työehtosopimuksissa määritetyn palkan muodossa.
Direktiivissä ei erikseen todeta, että jäsenmaissa, joissa palkat perustuvat yksinomaan työehtosopimuksiin em. edellytyksistä voitaisiin poiketa. Suomessa työehtosopimukset kattavat 90 % työvoimasta. 10 % työvoimasta on työehtosopimusten ulkopuolella. Vaarana on, että EU-tuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden tulee saattaa 100 % työsuhteisista työntekijöistä minimipalkkasuojan piiriin jomman kumman direktiivissä mainitun vaihtoehtoisen instrumentin kautta.

Direktiivin 4 artiklassa mainitut palkanmääritystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen edistämistoimet liittyvät työmarkkinaosapuolten toimivaltaan varsinkin siinä tilanteessa, että työehtosopimusten kattavuus laskisi tai sen arvioitaisiin jo nyt olevan Suomessa alle 70 %. Esityksessä ei ole tarkemmin määritelty miten työehtosopimusten kattavuutta arvioidaan, kuka loppukädessä päättää kattavuuden tason tai mitä työehtosopimuksia kattavuuslaskennassa huomioidaan. Useat jäsenvaltiot ovat kritisoineet mm. sitä, että kattavuuslaskennassa voitaisiin huomioida myös työehtosopimukset, joissa ei ole määritelty palkkojen vähimmäistasoja. Suomessa yksityisellä sektorilla tällaisten työehtosopimusten piirissä on yli 100 000 työntekijää. Direktiivissä ei myöskään määritellä, mitä palkanmääritystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen edistämistoimilla tarkoitetaan tai minkälaisia mahdollisuuksia se luo jäsenvaltioille vaikuttaa työmarkkinaosapuolten työehtosopimustoimintaan.

Direktiivin vähimmäispalkan vaihtelua työntekijäryhmittäin sekä palkasta tehtäviä vähennyksiä koskeva 6 artikla koskee vain jäsenvaltioita, joissa on lakisääteinen minimipalkka. Huomioitavaa on, että komission esityksen luonnosvaiheessa tämä artikla oli alun perin tarkoitettu koskemaan kaikkia jäsenvaltioita, siis myös niitä, joissa palkat perustuvat puhtaasti työehtosopimuksiin. Lisäksi useat jäsenmaat ovat olleet sitä mieltä, että direktiivi ei kohtele jäsenvaltioita yhdenvertaisesti, vaan asettaa jäsenvaltioille, joissa on minimipalkkalainsäädäntö, mm. kriteerit, jotka tulee huomioida lakisääteisten palkkojen asetantaprosessissa (5 artikla) sekä raskaita viranomaisvalvontaan liittyviä velvoitteita (8 artikla) ja näin ollen kohtelee niitä eri tavoin verrattuna jäsenvaltioihin, joissa palkat perustuvat puhtaasti työehtosopimuksiin. Erityisesti näiden artiklojen osalta on olemassa riski siitä, että ne muuttuvat EU-lainsäädäntöprosessin kuluessa koskemaan kaikkia jäsenvaltioita, myös Suomea.

Lopuksi

Direktiiviesityksen 1 artiklan rajoitussäännökset eivät ole komission lupaamalla tavalla 100 %:n vedenpitäviä, vaan esitys sisältää edellä kerrotusti toimivaltakysymyksen lisäksi useita tulkinnanvaraisia ja ongelmallisia kohtia, mukaan lukien lainsäädäntöprosessin lopputuloksen ennakoimattomuuden ja direktiivin mukanaan tuoman EU-tuomioistuimen toimivallan, jotka ovat pitkällä aikavälillä omiaan vaarantamaan Suomen työmarkkinamallin sekä työmarkkinaosapuolten toimivallan.

Huomattavaa on, että Komission tekemän vaikutusten arvioinnin mukaan ehdotus tulee lisäämään yrityksille aiheutuvia työvoimakustannuksia, nostamaan hintoja ja vähentämään tuottoa. Lisäksi ehdotuksella arvioidaan olevan noin 0,5 %:n negatiivinen vaikutus työllisyyteen useammissa jäsenmaissa, joissakin vaikutus on jopa 1 %:n luokkaa. Esitys vaikuttaisi negatiivisesti yritysten mahdollisuuksiin luoda työpaikkoja ja palkata työvoimaa. Ottaen huomioon talous- ja työllisyystilanteen Suomessa sekä kautta Euroopan, EK:n katsoo, että esitystä ei tule tukea myöskään tästä syystä.

Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa sekä maan hallitus että työmarkkinaosapuolet yhdessä ovat suhtautuneet komission hankkeeseen kriittisesti peläten ehdotuksen vaarantavan maissa käytössä olevan työehtosopimuksiin perustuvan palkanmuodostuksen. Suomen työmarkkinamallissa on paljon yhtäläisyyksiä Ruotsin ja Tanskan työmarkkinamallien kanssa.

Näistä syistä EK katsoo, että myös Suomen tulee yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa suojella Pohjoismaista työmarkkinamalliemme sekä työmarkkinaosapuolten toimivaltaa ja suhtautua erittäin kriittisesti komission vähimmäispalkkaesitykseen. Suomen tulee katsoa, että EU:lla ei ole toimivaltaa säätää palkka-asioista jäsenmaita laillisesti sitovalla instrumentilla ja että komission esitys on sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatteen vastainen.