LAUSUNTO

11.2.2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö 5.2.2021, U 69/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (vähimmäispalkkadirektiivi)

LAUSUNTO KOSKIEN VALTIONEUVOSTON U-KIRJELMÄÄ U 69/2020 vp

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry kiittää lausunnon antamiselle varatusta mahdollisuudesta ja lausuu näkemyksenään seuraavaa.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (MaRa) pitää EU:n komission ehdotuksen tavoitteita kansallisten työmarkkinaosapuolten osallisuuden lisäämisestä, työssäkäyvien köyhyyden ehkäisemisestä sekä työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden täysimääräistä kunnioittamisesta kannatettavina, kuten Valtioneuvostokin kantanaan esittää.

MaRa on kuitenkin eri mieltä tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotettujen keinojen valinnasta sekä niiden oikeusperustasta ja EU:n toimivallasta ja ehdotetun direktiivin mahdollisista vaikutuksista.

1. MaRa ry:n keskeiset näkemykset

1) Vähimmäispalkoista määrääminen ei kuulu EU:n toimivaltaan, eikä niistä siten tule säätää EU:n tasolla.

2) Ehdotettu direktiivi ei täytä EU:n oikeudessa noudatettavien toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia.

3) Suomen tulisi katsoa, että EU:n puutuva toimivalta palkka-asioissa estää oikeudellisesti sitovien EU:n lainsäädäntöinstrumenttien käyttämisen vähimmäispalkkojen sääntelyyn ja, että ehdotettu direktiivi ei ole toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

2. EU:n toimivalta ja ehdotettu oikeusperusta

Komission direktiiviehdotus on annettu Euroopan Unionin toiminnasta laaditun sopimuksen (SEUT) 153 artiklan nojalla. Kyseisen artiklan 1. kohdan mukaan EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa muun muassa työehtojen alalla.

Samaisen artiklan 5 kohdassa kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että ”artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.”

MaRan näkemyksen mukaan ehdotettu direktiivi ei kuulu EU:n toimivallan piiriin, sillä se koskee palkkaa.

Komissio katsoo ehdotuksessaan, että ehdotettu direktiivi ei ole ristiriidassa SEUT 153 artiklan 5 kohdassa nimettyjen toimivallan rajoitteiden kanssa, sillä ehdotukseen ei sisälly toimenpiteitä, jotka vaikuttaisivat suoraan palkkatasoon.

Vaikka direktiiviehdotuksessa ei olekaan säännöstä, jolla esimerkiksi asetettaisiin nimenomaisesti tietyn suuruinen vähimmäispalkka, asetetaan direktiivissä kuitenkin sitovia kriteerejä ja niiden osatekijöitä, joiden perusteella lakisääteisen vähimmäispalkan tulee määräytyä. Ehdotettu direktiivi sisältää myös viittauksen tarkkarajaiseen indikaattoriin, jolla vähimmäispalkan riittävyyttä arvioidaan.

Ehdotetun direktiivin johdanto-osan 21 kappaleessa todetaan, että [k]ansainvälisesti yleisesti käytettyjen indikaattoreiden, esimerkiksi 60 prosenttia bruttomääräisestä mediaanipalkasta ja 50 prosenttia bruttomääräisestä keskipalkasta, avulla voidaan arvioida vähimmäispalkan riittävyyttä suhteessa bruttopalkkojen tasoon.”

Käytännössä ehdotettu direktiivi siis asettaa tietyn vähimmäistason, jonka perusteella arvioidaan vähimmäispalkan riittävyyttä kansallisesti.

Tämä on sinällään ymmärrettävää, sillä muutoin ehdotetun direktiivin kaltaisessa säännöksessä – huomioon ottaen komission esittämät perustelut, että kansallisilla toimilla ei ole kyetty ratkaisemaan vähimmäispalkan riittämättömyyden ongelmaa – ei olisi mitään hyötyä. Samalla se kutenkin osoittaa, että direktiiviehdotuksen tarkoituksena on käytännössä määrittää tietty vähimmäispalkanmäärän taso suhteessa kansalliseen mediaani- tai keskituloon. Näin ollen ehdotettu direktiivi ei ole SEUT 153 artiklan 5 kohdan mukainen, sillä se koskee palkan määrää eikä EU:lla siten ole toimivaltaa asiassa.

Ehdotettu direktiivi on siten myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön vastainen, sillä EU-tuomioisituin on esimerkiksi ratkaisussaan (C-268/06, 125) todennut, että palkkojen tason määritteleminen on asianmukaista jättää yhdenmukaistamisen ulkopuolelle.

Komissio perustelee EU:n toimivaltaa myös sillä, että SEUT 153 artiklan perusteella on hyväksytty useita palkkausta koskevia säädöksiä sisältäviä direktiivejä, kuten nk. työelämän tasapainodirektiivi (2019/1158/EU), avoimia ja ennakoitavia työehtoja koskeva direktiivi (2019/1152/EU), osa-aikatyötä- (97/81/EY), määräaikatyötä- (70/99/EY) sekä vuokratyötä (104/2008/EY) koskevat direktiivit.

Kyseisissä direktiiveissä ei kuitenkaan ole asetettu tai edes pyritty asettamaan nimenomaisia palkan määrään tai tasoon liittyviä säännöksiä tai kriteerejä, vaan lisäämään tasa-arvoa, antamaan tietoa, sekä varmistamaan yhdenvertaisuutta erilaisten työntekomuotojen välillä.

Näin ollen kyseisiä direktiivejä ja niihin liittyvää työehtojen yhdenmukaistamista ei tule verrata nyt puheena olevassa direktiiviehdotuksessa

esitettyihin toimiin, eikä sanottuja direktiivejä voi siten myöskään mielekkäästi käyttää perusteluna ehdotetun kaltaisen direktiivin oikeusperustan vahvistamiseksi.

2.1. Toissijaisuusperiaate

Euroopan Unionista laaditun sopimuksen (SEU) 5 artiklan 2 kohdan mukaan EU toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa. Samaisen artiklan toissijaisuusperiaatetta ilmentävässä 3 kohdassa todetaan, että EU toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Vähimmäispalkat kytkeytyvät kunkin jäsenvaltion kansallisen taloudellisen ja sosiaalisen järjestelmän ytimeen. Vähimmäispalkan riittävyyden tasoon ja sen arviointiin vaikuttavat puhtaasti kansalliset tekijät kuten ansiotaso, verotus, sosiaaliturva, yhteiskunnan tarjoamat palvelut ja niiden hinta, saatavuus ja saavutettavuus. Esimerkiksi erot verotuksessa sekä sosiaalipalveluiden-, terveydenhuollon palveluiden- ja koulutuksen tasossa, hinnoissa ja saavutettavuudessa vaikuttavat olennaisesti siihen, millaista vähimmäispalkkaa on pidettävä riittävänä, oikeudenmukaisena ja kohtuullisen elintason takaavana sekä kansallisia perinteitä ja työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta kunnioittavana (Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, 6 periaate).

Ehdotettu direktiivi ei ota huomioon edellä mainittuja kansallisia eroja asettaessaan sitovia kriteerejä riittävän vähimmäispalkan määrittelemiseksi. Sanottujen kansallisten erojen vuoksi riittävän vähimmäispalkan määrittäminen voidaan tehdä vain kansallisella tasolla ja kansallisia kriteereitä noudattaen. Näin ollen ehdotettu direktiivi ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

2.2. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen (SEU 5 artikla 4 kohta) mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Direktiiviehdotuksen perusteluissa komissio katsoo, että ”[ehdotuksessa] otetaan täysimääräisesti huomioon etenkin jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten toimivalta määrittää vähimmäispalkan taso SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdan mukaisesti.”

MaRan näkemyksen mukaan ehdotettu direktiivi ei kuitenkaan täytä suhteellisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä.

Ehdotetun direktiivin sisältö – lakisääteisen vähimmäispalkan määrään liittyvine sitovine kriteereineen ja kansainvälisine vertailukohtineen – ylittää sen mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi, ottaen erityisesti huomioon SEUT 153 artiklan 5 kohdassa mainitut nimenomaiset toimivallan rajoitteet, eritoten palkkaa koskien.

Myös instrumentin ehdotettu direktiivimuoto – jäsenvaltioita velvoittavana oikeudellisena normina – ylittää sen mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on perustellut ehdotettua direktiiviä muun muassa sillä, että ”[i]lman EU:n tason poliittisia toimia yksittäisillä mailla ei ole juurikaan halukkuutta parantaa vähimmäispalkkajärjestelmiään”.[1] Mikäli todellinen ongelma on yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla, ei direktiivi ole oikea tai oikeasuhtainen instrumentti. On myös syytä kiinnittää huomiota ehdotetun direktiivin muotoiluun, jossa jäsenvaltiot jo lähtökohtaisesti asetetaan erilaiseen asemaan sen perusteella, onko vähimmäispalkasta säädetty lailla vai perustuuko vähimmäispalkkasääntely työehtosopimuksiin. Myös tämä herättää kysymyksen siitä, onko direktiivi oikea instrumentti.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta esimerkiksi neuvoston suositus ei olisi samalla tavoin aiheuttanut edellä kuvattuja ongelmia suhteessa EU:n perussopimuksiin.

MaRan näkemyksen mukaan sekä oikeusperustaan että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja Suomen tulisi katsoa, että EU:lla ei ole toimivaltaa säätää vähimmäispalkoista oikeudellisesti sitovilla tavoilla ja, että ehdotettu direktiivi on toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastainen.

3.Vaikutukset Suomelle

MaRan näkemyksen mukaan Suomen tulisi suhtautua ehdotettuun direktiiviin kriittisesti Ruotsin, Norjan ja Tanskan tapaan ja pyrkiä suojelemaan Pohjoismaista työmarkkinamallia.

On erityisen tärkeää, kuten Valtioneuvostokin katsoo, että työmarkkinaosapuolten oikeutta neuvotella ja solmia työehtosopimuksia kunnioitetaan, kuten myös Suomen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan kansallisia erityispiirteitä, kuten sopimiseen perustuvaa työmarkkinajärjestelmää.

Kriittinen suhtautuminen ehdotettuun direktiiviin on perusteltua myös siksi, että EU:n toimivaltaa koskeva avoimeksi jäävä kysymys ja komission toimivaltaa laajentava ja perussopimusten nimenomaisia rajoitusten merkitystä supistava tulkinta, ovat omiaan synnyttämään ennalta arvaamattomia vaikutuksia ja avaamaan ovia perussopimusten merkitystä liennyttäville tulkinnoille myös vastaisuudessa. Perussopimuksissa sovittuja vallan suojamekanismeja tulisi vaalia tarkasti.

Vaikka näyttäisi siltä, että ehdotetulla direktiivillä ei – siinä muodossa, kun se nyt on – olisikaan merkittäviä lainsäädännöllisiä vaikutuksia Suomen oikeusjärjestykseen tai työmarkkinajärjestelmään tällä hetkellä, sisältää ehdotettu direktiivi kuitenkin tulkinnanvarisuuksia[2], jotka voivat

[1] COM(2020) 682 final, 7.

[2] Esimerkiksi, ehdotetun direktiivin 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin työntekijöihin unionissa. Kun 2 artiklaa luetaan yhdessä 1 artiklan kanssa, voitaisiin direktiiviä tulkita esim. siten, että kaikkien työntekijöiden tulee olla joko lakisääteisten tai työehtosopimuksissa määriteltyjen vähimmäispalkkojen piirissä. Tällainen tulkinta vaikuttaisi olennaisesti myös Suomeen, jossa laajasta TES kattavuudesta huolimatta kaikki työntekijät eivät ole työehtosopimuksiin perustuvan vähimmäispalkkasääntelyn piirissä.

tulevaisuudessa asettaa merkityksellisiä velvoitteita Suomelle esimerkiksi EU-tuomioisituimen ratkaisukäytännön kautta.

On myös syytä huomata, että direktiiviehdotuksen sisältö saattaa EU:n lainsäädäntöprosessin myötä myös muuttua. Vaikka direktiiviehdotuksen velvoittavimmiksi katsottavat, lakisääteisiä vähimmäispalkkoja koskevat säädökset eivät tällä hetkellä koskekaan Suomea, voi tilanne lainsäädäntöprosessin edetessä muuttua olennaisestikin. Ehdotettu direktiivi asettaa jäsenvaltiot erilaiseen asemaan ja tämä voi pahimmillaan johtaa siihen, että vähimmäispalkkojen tasoa koskevat sitovat kriteerit ja riittävyyden arviointiin käytettävät kansainväliset indikaattorit tulisivat koskemaan myös Suomea.

Tällöin vaikutukset Suomen perinteiseen, sopimiseen perustuvaan työmarkkinajärjestelmään olisivat dramaattisia ja ehdotetun direktiivin tarkoituksen vastaisia.

4. Lopuksi

Matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluala on Covid-19 pandemian vuoksi ennennäkemättömässä kriisissä. Toimialan tulevaisuuden kannalta on äärimmäisen tärkeää, että vähimmäispalkkojen, niiden tasojen ja käytettävien indikaattoreiden määrittely säilyy puhtaasti työmarkkinaosapuolilla.

Vaikeassa tilanteessa matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualan työmarkkinaosapuolet[3] ovat kyenneet kriisitietoiseen työskentelyyn suuren epävarmuuden aikoina, jolla on osaltaan luotu pohjaa toimialan olemassaololle myös tulevaisuudessa.

Toimialan työntekijät ovat joutuneet laajojen lomautusten kohteeksi, joka saattaa pandemian jatkuessa johtaa siihen, että työntekijät siirtyvät toisille toimialoille, aiheuttaen tulevaisuudessa työvoimapulan toimialalle. EU:n komissio on vaikutustenarvioinnissaan todennut, että ehdotetulla direktiivillä arvioidaan olevan noin 0,5 % kielteinen työllisyysvaikutus. Esitystä ei voida pitää kannatettavana tästäkään syystä.

PAIKKA JA AIKA

Helsingissä, helmikuun 11. päivänä 2021

MATKAILU- JA RAVINTOLAPALVELUT MARA RY

LAATI Sami Nisametdin
lakimies, LL.M.

[3] Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry ja Palvelualojen Ammattiliitto PAM ry