Lausunto
24.11.2021 ***VN/24984/2020***

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 24.11.2021 klo 11.30

*U 69/2020 vp täydentävä jatkokirjelmä UJ 20/2021 vp EU:n vähimmäispalkkadir*ektiiviehdotuksesta

Käsittelyvaihe

Puheenjohtajavaltion tavoitteena on yleisnäkemyksen saavuttaminen asiasta 6.-7.12.2021 pidettävässä TSTK-neuvoston kokouksessa. Asiaa valmistellaan coreperin kokouksessa 24.11.2021. Euroopan parlamentti on myös muodostamassa kantaansa asiaan. EMPL-komitean äänesti kannastaan 11.11.2021.

Neuvoston käsittelyssä vaikeimmat poliittiset näkemyserot ovat koskeneet työehtosopimustoiminnan edistämistä koskevaa 4 artiklaa, jossa säädellään työehtosopimustoiminnan edistämistä erityisesti maissa, joissa työehtosopimusten kattavuus on alle 70 % työvoimasta sekä lakisääteisen vähimmäispalkan määräytymistä koskevaa 5 artiklaa. Nämä artiklat eivät ole olleet Suomelle erityisen ongelmallisia. Suomessa työehtosopimusten kattavuus ylittää 70 % ja maassamme on työehtosopimustoimintaa tukevaa lainsäädäntöä (työehtosopimuslaki) sekä toimielimiä (työtuomioistuin ja valtakunnan sovittelijan toimisto). 5 artiklan säännökset koskevat vain vähimmäispalkkamaita. Komission 5 artiklaa koskevaa ehdotusta on käsittelyn aikana pehmennetty vastaamaan paremmin neuvoston oikeuspalvelun näkemystä siitä, että EU:n toimivalta ei riitä vähimmäispalkan määrän sääntelyyn, mutta kylläkin asiaa koskevien menettelyjen sääntelyyn. Suurimmat näkemyserot ovat liittyneet viittauksiin kansainvälisesti käytettäviin vähimmäispalkan mittareihin.

Lisäksi neuvoston käsittelyn aikana direktiivissä on tunnustettu niiden maiden järjestelmien yhteensopivuus direktiivin kanssa, joissa vähimmäispalkka määräytyy sekä vähimmäispalkkalain että työehtosopimusten kautta sekä joissa on käytössä palkkaindeksi palkan tasoa tarkistettaessa.

Myös 3 artiklan määritelmiä on haluttu täsmentää. Suomelle on tässä yhteydessä ollut tärkeää kirjata direktiiviin selkeyttävä säännös, jonka mukaan yleissitovat työehtosopimukset rinnastetaan työehtosopimuksiin eikä mahdollista lakia yleissitovuudesta pidetä vähimmäispalkkalakina. Tämä selkeytys on saatu direktiiviehdotukseen. Suomi on myös pitänyt selkeämpänä, että vähimmäispalkan määritelmään kirjataan, että vähimmäispalkka määräytyy kansallisen lainsäädännön ja/tai työehtosopimusten nojalla. Myös tämä selkeytys on nyt mukana.

Suomi on pitänyt neuvotteluissa tärkeänä, että komission ehdotuksen valvontaan ja tietojenkeruuta koskevan 10 artiklan raportointivelvoitetta kevennetään erityisesti työehtosopimuksiin perustuvan palkanmuodostuksen maissa. Suomi pitää hyvänä puheenjohtajavaltion ehdotusta, että raportointi tapahtuu vain joka toinen vuosi. On myös hyvä, että työehtosopimuksiin perustuvien maiden raportointivelvollisuutta on kevennetty komission alkuperäisestä ehdotuksesta. Jos direktiivi hyväksyttäisiin Slovenian ehdottamassa muodossa, tulisi Suomen raportoida joka toinen vuosi matalapalkkatyöntekijöitä koskevien työehtosopimusten alhaisimmista palkkatasoista ja niiden piirissä olevien

työntekijöiden määristä taikka arvioida tällaisten palkkojen taso sekä niiden piirissä olevien työntekijöiden määrä. Tämä edellyttäisi lisätyötä, mutta olisi kuitenkin huomattavasti kevyempi menettely kuin komission alkuperäinen ehdotus, jossa raportointivelvollisuus oli vuosittainen ja koski kaikkia työehtosopimuksia.

Lisäksi kompromissiehdotuksen mukaan Suomen tulisi raportoida niille työntekijöille, jotka eivät ole työehtosopimusten piirissä, maksettujen palkkojen tasosta sekä sen suhteesta työehtosopimusten piirissä olevien työntekijöiden palkkoihin. Tilastokeskuksesta saatujen tietojen mukaan Suomi laatii tällaisen tilaston EU:lle joka neljäs vuosi.

Kaikkien jäsenvaltioiden tulisi raportoida kahden vuoden välein työehtosopimusten kattavuudesta. Tämäkin selvitys laaditaan tällä hetkellä joka neljäs vuosi. Jos selvitystä ei ryhdytä tekemään joka toinen vuosi, voidaan mahdollisesti pyrkiä hyödyntämään tilastokeskuksen asiaa koskevia tietoja sekä perustaa raportti arvioon niinä raportointivuosina, jolloin selvitystä ei ole päivitetty.

Työntekijöille annettavia tietoja koskeva 10 a artikla edellyttää edelleen kaikkien alakohtaisten työehtosopimusten palkkamääräysten julkaisemista. Tällä hetkellä hallituksen toimesta julkaistaan ainoastaan yleissitovat työehtosopimukset. Jos artikla hyväksyttäisiin nykymuotoisena, myös muiden valtakunnallisten työehtosopimusten palkkamääräykset tulisi julkaista.

Palkan vaihteluja ja palkasta tehtäviä vähennyksiä koskevan 6 artikla koskee vain vähimmäispalkoista tehtäviä vähennyksiä sekä palkan vaihteluita. Artiklaa on neuvoston käsittelyn aikana lievennetty neuvoston oikeuspalvelun lausunnon johdosta. Oikeuspalvelu katsoi komission alkuperäisen ehdotuksen puuttuvan ongelmallisella tavalla vähimmäispalkan määrään.

Julkisia hankintoja koskevaa 9 artiklaa on myös selkeytetty neuvottelujen kuluessa. Säännöksellä ei ole tarkoitus luoda jäsenvaltioille uusia velvoitteita, vaan tehostaa olemassa olevien direktiivien toimeenpanoa.

Työmarkkinajärjestöjen autonomian kunnioittaminen on ollut vahvasti esillä neuvotteluissa erityisesti Itävallan, Ruotsin, Tanskan ja myös Suomen taholta. Osin tähän tavoitteeseen pyritään sillä, että kompromissiehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan vähimmäispalkkojen riittävyyttä edistetään joko lakisääteisten minimipalkkojen riittävällä tasolla tai edistämällä palkkausta koskevaa työehtosopimustoimintaa sekä parantamalla työntekijöiden pääsyä vähimmäispalkan suojeluun, kun vähimmäispalkka on olemassa. Tämä täydentäisi komission alkuperäisen ehdotuksen lähtökohtaan, jonka mukaan työehtosopimuksiin perustuvan palkanmuodostuksen maiden ei edellytetä säätävän vähimmäispalkkalakia, vaikka työehtosopimukset eivät kattaisi kaikkia työntekijöitä.

Kanneoikeutta ja rangaistuksia koskevien 11 ja 12 artikloja on neuvoston käsittelyn aikana muutettu siten, että ne koskevat kansallisen lainsäädännön eikä EU-direktiivin noudattamista. Tällä on haluttu välttää se, että direktiivillä synnytettäisiin yksilöille oikeuksia. Lisäksi 11 artiklan mukaan myös työehtosopimuksiin perustuvat menettelyt voidaan ottaa huomioon. 12 artiklan muotoilu edellyttäisi Suomessa ilmeisesti rangaistussäännösten tarkistamista palkkausta koskevien laiminlyöntien osalta.

EU:n toimivallan rajat ovat nousseet esille vahvasti direktiivin käsittelyn aikana. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa on pyritty noudattamaan neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa. EU:n toimivallan rajoja korostetaan muun muassa lisäämällä direktiivin nimeen neuvoston oikeuspalvelun ehdottama maininta siitä, että kyse on puitedirektiivistä.

Suomen yleinen kanta

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. (Tarkempi kanta U-kirjelmässä)

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. On hyvä, että direktiivin muotoiluissa on otettu huomioon oikeuspalvelun näkemyksiä. Oikeusperustaa on käsitelty tarkemmin aiemmassa U-jatkokirjelmässä UJ 9/2021 vp.

Slovenian kompromissiesitys

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

Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotusta voidaan tukea. Yksi ehdotuksen Suomelle vaikeimmista kohdista on direktiiviehdotuksen tiedonkeräämistä ja valvontaa koskeva 10 artikla. Artiklaan on tehty Slovenian kaudella pehmennyksiä: Kaikkien työehtosopimusten sijasta raportointi kattaisi vain matalapalkkaisten työntekijöiden alhaisimmat palkkatasot ja niidenkin osalta voitaisiin raportointi perustaa arvioon.

Slovenian kompromissiehdotuksessa direktiivin nimeen on neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa ehdotetulla tavalla lisätty maininta, että kyseessä on puitedirektiivi. Tämä täsmennys on hyväksyttävissä.

1 luku Yleiset määräykset

1 artiklan osalta puheenjohtajavaltion muotoilut selkeyttävät direktiivin tavoitteita ja niitä voidaan tukea. Ehdotetun muotoilun mukaan direktiivin avulla **pyritään edistämään** sitä, että lakisääteiset vähimmäispalkat ovat riittävällä tasolla. Lisäksi pyritään edistämään työehtosopimuksiin perustuvaa palkanmuodostusta sekä työntekijöiden tehokasta pääsyä vähimmäispalkan suojan piiriin.

On tärkeää, että artiklassa korostetaan komission ehdotuksen tavoin, että työmarkkinajärjestöjen autonomiaa kunnioitetaan täysin eikä työehtosopimusmaiden tarvitse ottaa käyttöön vähimmäispalkkalakia.

2 artikla, joka koskee direktiivin soveltamisalaa, on hyväksyttävissä. Sen mukaan direktiivin piiriin kuuluvat työntekijät, jota pidetään työntekijöinä kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaan, ottaen huomioon EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

On hyvä, että puheenjohtajan ehdotuksessa **3 artiklaa** on selkeytetty siten, että vähimmäispalkan määritelmä jää kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten varaan (3 artiklan 1 kohta).

Myös tarkennus, että lainsäädäntöä, jossa säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta, ei pidetä vähimmäispalkkalainsäädäntönä, on Suomelle tärkeä selkeytys (3 artiklan 2 kohta). Vastaavasti yleissitovat työehtosopimukset on sisällytetty työehtosopimusten määritelmään (3 artiklan 4 kohta).

Artiklan 5 kohdan mukaista työehtosopimusten kattavuutta arvioitaessa, kattavuuteen lasketaan komission mukaan sekä työehtosopimukset, joissa ei ole palkkamääräyksiä, että työntekijät, jotka ovat työehtosopimusten palkkamääräysten piirissä työehtosopimusten yleissitovuuden perusteella.

Muutkin määritelmiin ehdotetut muutokset ovat hyväksyttävissä.

Myös palkkausta koskevien työehtosopimusneuvottelujen edistämistä koskevan **4 artiklan** muotoilut ovat hyväksyttävissä.

II luku: Vähimmäispalkkamaita koskevat

Direktiivin II luvun säännökset eivät koske Suomea tai muita maita, joissa vähimmäispalkka määräytyy työehtosopimusten perusteella. Nämä säännöksen koskevat riittävän lakisääteisen vähimmäispalkan edistämistä (5 artikla), palkan vaihteluita ja siitä tehtäviä vähennyksiä (6 artikla), työmarkkinaosapuolten osallistumista lakisääteisen vähimmäispalkan asettamiseen ja päivittämiseen (7 artikla) sekä työntekijöiden tehokasta pääsyä lakisääteisen vähimmäispalkan piiriin (8 artikla)

Puheenjohtajavaltion II lukuun tekemät muutosehdotukset tähtäävät pitkälti joko neuvoston oikeuspalvelun direktiivinehdotuksen oikeusperustaa koskevan lausunnon huomioon ottamiseen tai jäsenvaltioiden ehdottamiin selkeytyksiin, joilla pyritään ottamaan huomioon erilaisia palkanmuodostusmalleja, kuten esimerkiksi palkkaindeksin käyttöön perustuvat mallit.

Direktiiviehdotuksen II lukuun ehdotettavat muotoilut ovat hyväksyttävissä.

III luku horisontaaliset määräykset

Julkisia hankintoja koskevan **9 artiklan** muotoilu on saatettu vastaamaan aiempaa paremmin EU:n hankintadirektiivejä. Ehdotettava muotoilu on aiempaa selkeämpi. Sen ei ole tarkoitus luoda uusia velvoitteita, vaan ainoastaan tehostaa jo olemassa olevien velvoitteiden noudattamista. Ehdotettu muotoilu voidaan hyväksyä.

Direktiivin **10 artiklan** osalta Suomen tavoitteena on ollut yksinkertaistaa ja selkeyttää artiklan säännöksiä. Puheenjohtajavaltio ehdottaa artiklaan muotoilua, jonka mukaan maiden, joissa palkanmuodostus perustuu työehtosopimuksiin, tulisi raportoida joka toinen vuosi matalapalkkatyöntekijöitä koskevien työehtosopimusten alhaisimmista palkkatasoista ja niiden piirissä olevien työntekijöiden määristä taikka arvioida tällaisten palkkojen taso sekä niiden piirissä olevien työntekijöiden määrä.

Lisäksi tulisi raportoida niille työntekijöille, jotka eivät ole työehtosopimusten piirissä, maksettujen palkkojen tasosta sekä sen suhteesta työehtosopimusten piirissä olevien työntekijöiden palkkoihin.

Kaikkien jäsenvaltioiden tulisi raportoida kahden vuoden välein työehtosopimusten kattavuudesta.

On tärkeää, että raportointivelvollisuutta on kevennetty ja selkeytetty komission ehdotukseen verrattuna. Puheenjohtajan ehdotus on hyväksyttävissä kompromissina.

Slovenia ehdottaa direktiiviin uutta **10 a) artiklaa**, joka edellyttäisi jäsenvaltioiden julkaisevan kaikkien valtakunnallisten työehtosopimusten palkkamääräykset. Tämäkin ehdotus voidaan hyväksyä kompromissina, vaikka sen noudattaminen edellyttäisi lisätehtäviä, sillä nykyisin Suomessa (Finlexissä) julkaistaan viranomaisten toimesta vain yleissitovat työehtosopimukset.

Puheenjohtajavaltio on selkeyttänyt **11 (kanneoikeus ja suoja epäsuotuisalta kohtelulta) ja 12 (rangaistukset) artiklojen** tekstiä, siten että direktiivin säännösten ei voitaisi tulkita luovan yksilöllisiä oikeuksia. Nämä täsmennykset ovat hyväksyttävissä.

13 artiklaan puheenjohtajavaltio on lisännyt jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa työmarkkinaosapuolten tehtäväksi laatia 4 artiklan mukaan tietyiltä jäsenvaltioilta edellytetyn toimintaohjelman työehtosopimustoiminnan edistämisestä. Ehdotusta voidaan tukea.

Hallitusneuvos Liisa Heinonen