Hiilesniemi/Häggman 29.11.2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Kuulemistilaisuutenne 30.11.2021

U 69/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmää täydentävä jatkokirjelmä UJ 20/2021 vp komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (vähimmäispalkkadirektiivi)

- SAK ja STTK kannattavat komission tavoitetta puuttua palkkaerojen kasvuun ja työssäkäyvien köyhyyteen Euroopassa
- Esitys kunnioittaa Suomen työehtosopimusjärjestelmää sekä työmarkkinaosapuolien itsenäisiä neuvotteluita.
- Direktiiviesitys edistää alakohtaista työehtosopimista
- Raportointivelvoite on perusteltu osana direktiivin toimeenpanon seurantaa, mutta sen kirjauksia tulisi vielä tarkentaa
- Eritysien ongelmallista on yrityskohtaisten työehtosopimusten jättäminen seurannan ja raportoinnin ulkopuolelle.
- Rakenteet työehtosopimusneuvottelujen tukemiselle on olemassa

Komission vähimmäispalkkadirektiivin tavoitteet kannatettavia

Keskusjärjestöt suhtautuvat valtioneuvoston tavoin myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteisiin puuttua työssäkäyvien köyhyyteen Euroopassa muun muassa edistämällä työmarkkinaosapuolten asemaa palkanmuodostuksessa ja edistämällä edellytyksiä neuvotella ja sopia palkoista työehtosopimuksin. Komissio toteaa tilannekuvassaan, että niissä maissa, joissa työehtosopimusten kattavuus on korkeampi, on vähemmän matalapalkkaisia työntekijöitä ja vähimmäispalkat ovat myös korkeampia.

Keskusjärjestöt pitävät komission ja U-kirjelmän tilannekuvausta oikeana ja toimia alueella perusteltuina. Paitsi että direktiivi auttaisi matalapalkkaisten työntekijöiden tilannetta se myös lisäisi palkansaajien ostovoimaa ja sitä kautta kysyntää ja työllisyyttä. Tämä auttaisi luomaan reilummat kilpailuehdot yrityksille sisämarkkinoilla poistamalla painetta laskea palkkoja kilpailuedun tavoittelemisessa.

Oikeusperusta

Komissio määrittää direktiivin oikeusperustaksi SEUTn 153 artiklan kahta kohtaa yhdessä 153 artiklan 1 hohdan b alakohdan kanssa. Yhdymme U-kirjelmässä esitettyyn näkemykseen, että koska komission esitykseen ei sisälly toimenpiteitä, jotka

vaikuttaisivat suoraan palkkatasoon, noudatetaan siinä unionin toiminalle asetettuja rajoja.[i]

Esitys edistää alakohtaista työehtosopimista ja siinä turvataan Suomen valtakunnallisiin työehtosopimuksiin perustuva palkanmääritys

Palkansaajien keskusjärjestöille on keskeistä, että komission esitys kunnioittaa Suomen työehtosopimusjärjestelmää sekä työmarkkinaosapuolien itsenäisiä neuvotteluita. Esityksellä ei ole vaikutusta palkkojen sopimiseen Suomessa vaan se tehtäisiin edelleen työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa, työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän puitteissa. Palkan määräytyminen voi jatkossakin perustua kokonaan työehtosopimuksiin, eikä ehdotus vaikuta työmarkkinaosapuolten toimivaltaan sopia työehdoista työehtosopimuksin. Esitys ei myöskään velvoita jäsenmaita ottamaan käyttöön minimipalkkalakia. Tarkennukset, joiden myötä täsmennetään yleissitovien työehtosopimusten asemaa siten, että lakia, jonka nojalla työehtosopimus voidaan julistaa yleissitovaksi, ei pidetä tätä direktiiviä sovellettaessa vähimmäispalkkalakina on myös kannatettava.

Direktiiviesityksen vaikutukset Suomessa

Komission direktiiviesityksen kautta jäsenmaille asetettaisiin kuusi velvoitetta, joista kaksi koskisivat Suomen kaltaisia maita. Merkittävän vaikutus Suomessa olisi direktiivin 10 artiklan tiedonkeräämistä ja valvontaa koskevilla kirjauksilla. Keskusjärjestöt kannattavat Suomen työtä selkeyttää artiklan kirjauksia.

Pidämme hyvänä, että U-kirjelmässä on kiinnitetty huomiota siihen, että 10 artiklan osalta kaikkien työehtosopimusten sijasta raportointi kattaisi nyt vain matalapalkkaisten työntekijöiden alhaisimmat palkkatasot ja niidenkin osalta voitaisiin raportointi perustaa arvioon. Raportointi, joka voi perustua arvioon vesittää säännöksen tarkoitusta ja selkeästi vähentää informaation luotettavuutta. On ongelmallista, ettei selkeästi määritellä minimiä siitä, mistä ainakin pitäisi raportoida, esim. sukupuolijakaumasta.

10 artiklaan liittyen toteamme myös, että eritysien ongelmallisena pidämme yrityskohtaisten työehtosopimusten jättämisen seurannan ja raportoinnin ulkopuolelle. Tämä rajaa suuren osan työntekijöistä direktiivin suojelun ulkopuolelle ja on selkeä keino kiertää sen velvoittavuutta. Pahimmillaan tämä voi vaarantaa Suomen kaltaisia alakohtaisia sopimusjärjestelmiä. Hajaantuva sopimusjärjestelmä ei tue direktiivin tavoitetta nostaa alimpia palkkoja ja se myös heikentää työntekijöiden suojaa. Hajautuvalla järjestelmällä on negatiivinen vaikutus etenkin naisiin. Kaikkein matalapalkkaisimmat alat ovat naisvaltaisia ja nämä jäävät kaikkein heikoimpaan asemaan.

Muutos, jonka myötä raportointia tehtäisiin joka toinen vuosi on hyväksyttävä ja riittävä direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Hiilesniemi/Häggman 29.11.2021

Direktiiviesityksen kollektiivisen neuvottelun määritelmä on ongelmallinen

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 3 kohdassa määritellään termi kollektiivinen neuvottelu. Kyseisen kohdan mukaan työehtosopimusneuvotteluilla tarkoitetaan *kaikkia neuvotteluja, jotka käydään kunkin jäsenvaltion kansallisten lakien ja käytäntöjen mukaisesti työnantajan, työnantajien ryhmän tai yhden tai useamman työnantajajärjestön ja yhden tai useamman työntekijäjärjestön välillä työolojen ja työehtojen määrittämiseksi ja/tai säännellään työnantajien ja työntekijöiden välisiä suhteita ja/tai säännellään työnantajien tai heidän järjestöjensä ja työntekijäjärjestön tai työntekijäjärjestöjen välisiä suhteita, joiden tarkoituksena on työehtosopimus.*

Työehtosopimusneuvotteluilla ja yleisemmin ammatillisella järjestäytymisvapaudella on tausta ja ne perustuvat vahvasti kansainväliseen oikeuteen, eikä määritelmän sitominen kansalliseen oikeuteen ole perusteltua.[ii1] Tämä jäsenvaltioiden kansallisia lakeja ja käytäntöjä painottava määritelmä on myös ristiriidassa – vastoin unionin oikeuden hierarkiaa - unionin oikeuteen viittaavan perusoikeuskirjan 28 artiklan kanssa.

Lisäksi kyseisessä kohdassa käytetään termiä *työntekijäjärjestö* ja pidämme tämän termin käyttöä ongelmallisena. Termin työntekijäjärjestö (workers' organisations) sijasta tulisi käyttää termiä ammattiyhdistys (trade union). Työntekijäjärjestöjä voi olla hyvin monenlaisia, joiden kaikkien toimintaan ei kuulu millään muotoa työehtosopimusneuvottelut.

Rakenteet työehtosopimusneuvottelujen tukemiselle on olemassa

Direktiiviesityksen 4 artikla, joka sisältää säännöksiä palkanmääritystä koskevien työehtosopimusneuvottelujen edistämistä, jos työehtoneuvottelujen kattavuus laskee alle 70 prosenttia työntekijöistä. Suomen työ- ja virkaehtosopimusten kattavuus on lähes 90 prosenttia.
Jos kattavuus kuitenkin laskisi alle 70 prosenttia Suomen tulisi laatia yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa suunnitelma työehtosopimusten kattavuuden parantamiseksi. Suomen työehtosopimusjärjestelmä sisältää lukuisia elementtejä, muun muassa yleissitovuuden, sovittelu- ja riidanratkaisujärjestelmän, jotka tukevat sopimusneuvotteluja.
Artiklaan 13 tehty tarkennus, jonka mukaan jäsenvaltio voi antaa toimintaohjelman työmarkkinaosapuolten laadittavaksi on myös kannatettava.

ILOn merenkulkua koskevat vähimmäispalkkasuositukset eivät rinnastu työehtosopimuksiin

U-kirjelmässä on todettu merenkulkijoiden osalta puheenjohtajavaltion ehdottavan, että maissa, joissa on toimeenpantu globaalilla tasolla ILOn merityösopimuksen puitteissa neuvoteltu minimipalkka, sen piirissä olevien

[1] Mm. ILO yleissopimus nro 87: Ammatillinen järjestäytymisvapaus ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelu (1948) ja yleissopimus nro 98: Järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltaminen (1949), sekä Euroopan Neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (Euroopan ihmisoikeussopimus) 11 artikla.

työntekijöiden katsottaisiin kuuluvan työehtosopimusten piiriin. Tätä ei voida pitää kannatettavana.

Ehdotuksen artikla 3(4)a:ssa esitetään, että sikäli kun ILOn merenkulkua koskevan yleissopimuksen (MLC) vähimmäispalkkasuositus olisi implementoitu kansallisella tasolla, tätä pidettäisiin työehtosopimuksena direktiivin tarkoittamassa merkityksessä. Kyseinen määritelmä olisi erityisen vahingollinen kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joissa työrauhavelvollisuus on työehtosopimusten nimenomainen seuraus. Välittömästi ammatillista järjestäytymisvapautta ja mahdollisesti esim. lakko-oikeutta rajoittavan vaikutuksensa vuoksi vähimmäispalkkasuositusten määrittäminen työehtosopimukseksi olisi ristiriidassa SEUT 153(5) artiklan ja perusoikeuskirjan 28 artiklan kanssa.

ILO:n merenkulkijoille tarkoitettu minimipalkan asetusmekanismi on luonteeltaan uniikki. Sillä asetetaan kansainväliset vähimmäisstandardit, jotka eivät millään tavalla ole eikä niitä voida pitää enimmäisstandardeina. Tämä mekanismi ei ole työehtosopimus, eikä sitä pidä tulkita sellaiseksi.

Pätevien merenkulkijoiden vähimmäispalkan asettamismekanismi on ILOn yhteisen merenkulkukomission (JMC) menetelmä, jossa palkkatasoa koskeva tarkastelu toteutetaan kaksikantaisessa merenkulkijoiden palkkoja käsittelevässä alakomiteassa (subcommittee on Wages of Seafarers). MLC itsessään linkittää vain tämän määritelmän mukaisen vähimmäispalkan yleiseksi lähtökohtaiseksi minimiksi ja tosiasiassa myös ennakoi sitä, että palkoista sovitaan myös työehtosopimuksin. MLC:n ohjeessa B2.2.3 todetaan, että vähimmäispalkat olisi vahvistettava "rajoittamatta työehtosopimusneuvottelujen periaatetta", ja siinä esitetään muutamia ehtoja sille, mitä vähimmäispalkkoja vahvistettaessa on otettava huomioon. Ohjeessa B2.2.4 todetaan yksiselitteisesti vain se, että summa ei saa olla pienempi kuin JMC:n määräämä summa.

Näin ollen JMC:n asettaman vähimmäispalkan katsominen työehtosopimusta vastaavaksi heikentäisi vapaan työehtosopimusneuvottelun periaatteita, jotka on suojattu useissa kansainvälisissä yleissopimuksissa (ja jotka näkyvät MLC:ssä 3 artiklan kautta).

Lisätietoja Samuli Hiilesniemi, lakimies
samuli.hiilesniemi@sak.fi

Maria Häggman, kansainvälisten asioiden päällikkö
maria.haggman@sttk.fi

[i] Direktiivin tavoitteena on ”parantaa työ- ja elinoloja unionissa”. Vähimmäispalkka on osa työoloja, joihin viitataan ehdotuksen 1 artiklassa. SEUT 153 (1) b kohdan mukaisia työoloja koskevan vähimmäisdirektiivin säätäminen on mahdollista tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa

kuultuaan SEUT 153 (2) b kohdan mukaisesti. Kyseisen säädöksen kontekstissa vähimmäispalkkojen saatavuus ja riittävyys on otettava huomioon "työehtona" sellaisenaan.

Tähän liittyen on todettava, että direktiiviehdotusta on vastustettu erityisesti sillä perusteella, että SEUT 153 artiklan 5 kota jättää ”palkat” 153 artiklan 1–4 kohtien soveltamisalan ulkopuolelle ja näin ollen esitetty väite, että EU:lla ei olisi toimivaltaa säätää kyseistä direktiiviä. Kyseinen väite on virheellinen.

EUT:n ennakkoratkaisukäytännön mukaan SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohtaa on tulkittava suppeasti siten, että se kattaa vain toimenpiteet, jotka "merkitsivät välitöntä puuttumista asiaan", eli toisin sanottuna edellyttäisivät tietyn, yksilöitävissä olevan rahamääräisen palkkatason määrittämistä. EUT:n mukaan SEUT 153 (5) kohdan palkkoja koskevaa "-- poikkeusta ei kuitenkaan voida laajentaa koskemaan mitä hyvänsä kysymystä, joka liittyy jollakin tavalla palkkoihin, sillä muuten tietyt EY 137 artiklan (nyk. SEUT 153 artikla) 1 kohdassa tarkoitetut alat jäisivät suurelta osin vaille tarkoitusta.”i Tämä on myös neuvoston oikeuspalvelun tulkinta asiasta. Lausunnossaan oikeuspalvelu toteaa tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, että (vapaasti käännettynä) "sikäli kuin EU:n lainsäädännössä käsitellään palkkaan liittyviä kysymyksiä työolojen näkökulmasta, puuttumatta mihinkään peruskysymyksiin, jotka on varattu tällä alalla jäsenvaltioille (...), tällainen lainsäädäntö jäisi SEUT-sopimuksen 153 artiklan soveltamisalaan ilman, että SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohta estäisi sen”.

Summattuna voidaan todeta, että vähimmäispalkkadirektiivin luonne tekee EU-oikeuden näkökulmasta mahdottomaksi sen, että SEUT 153 (5) olisi toimivallan esteenä. Direktiivillä viitataan ns. "kehyksen" luomiseen, joka kattaa "riittävien vähimmäispalkkojen vahvistamisen" ja "työntekijöiden pääsyn vähimmäispalkkasuojaan". Ilman tätä nimenomaista tarkentamistakin, SEUT 153 (5) artikla ei olisi esteenä direktiivin säätämiselle, kun siinä ei millään tavalla puututa tai pyritä vähimmäispalkkojen asettamiseen tietyille, yhdenmukaistetuille tasoille. Lakisääteisten vähimmäispalkkojen säätäminen ja/tai työehtosopimusten tarjoaman vähimmäispalkkasuojan edistäminen jää edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.