

Onko Euroopan unionilla toimivalta säätää riittävistä vähimmäispalkoista?

Does the European Union have the competence to regulate adequate minimum wages?

Elias Törrönen *

Abstrakti

Euroopan komissio antoi lokakuussa 2020 direktiiviehdotuksen riittävistä vähimmäispalkoista. Ehdotuksen perusteluiden mukaan direktiivillä pyritään estämään köyhyyttä, pienentämään palkkaeroja sekä edistämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Direktiivin oikeusperusta on herättänyt kriittistä keskustelua unionin toimivaltaa koskien. SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työehtojen alalla. Kriittikki kohdistuu erityisesti artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan sitä ei sovelleta palkkoihin.

Tässä artikkelissa tarkastellaan unionin toimivallan rajoja palkkasääntelyyn SEUT 153 artiklan näkökulmasta. Artikkelii pyrkii määrittelemään, onko unionilla toimivalta säätää vähimmäispalkoista direktiiviehdotuksen mukaisesti. SEUT 153 artiklan 5 kohdan tulkintaan haetaan johtoa Euroopan yhteisöjen- ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joissa ratkaistavana oleva kysymyksenasettelu on liittynyt SEUT 153 artiklan 5 kohtaan. Ratkaisuissa täsmennetään kohdan rajoituksen sisältöä. Ratkaisukäytännössä rajoituksen ei ole katsottu kategorisesti rajaavan toimivaltaa.

Keskeisen tekijän vähimmäispalkkoja koskevan unionin toimivallan määrittämisessä muodostaa ne keinot, joilla palkkaan kohdistuvat lainsäädäntötoimet aiotaan toteuttaa. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena ei ole luoda yhdenmukaista, kaikkia jäsenvaltioita koskevaa vähimmäispalkkajärjestelmää, vaan antaa suuntaviivat vähimmäispalkkojen määrittämiselle jäsenvaltioissa, joiden puitteissa työstä saatava palkka riittää turvaamaan kohtuullisen elintason. Artikkelissa osoitetaan unionin tuomioistuimen SEUT 153 artiklan 5 kohtaa koskevan oikeuskäytännön pohjalta, että ehdotuksen mukaiset keinot säätää riittävistä vähimmäispalkoista sisältyvät unionin toimivaltaan. Artiklan 5 kohdan rajoituksen ei voida katsoa rajaavan unionin toimivaltaa, jos vähimmäispalkoista säädetään, kuten direktiiviehdotuksessa esitetään.

Asiasanat: *Vähimmäispalkka, toimivalta, Euroopan unioni, SEUT 153*

*The author is a law student at the University of Lapland, Faculty of Law. The article is based on the author's Bachelor's thesis.

Abstract

The European Commission presented a proposal for a directive on adequate minimum wages in October 2020. According to the explanatory memorandum of the proposal, the directive aims to, for example to prevent in-work poverty, reduce pay differentials, and promote social cohesion. The proposal is based on Article 153(1)b of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). Legal basis of the proposed directive has raised criticism regarding the competence of the European Union. According to Article 153(1)b TFEU the Union shall support and complement the activities of the Member States, among other fields, in working conditions. The criticism is aimed specifically at paragraph 5 of the Article 153 TFEU. According to Article 153(5) TFEU, the provisions of this Article shall not apply to wages.

This paper clears the boundaries of the European Union's competence in the light of Article 153 regarding wages. This paper answers the question, does the Union have the competence to legislate adequate minimum wages according to the proposal? The answer to this question is found by methods of interpretation and systematization. The judgments of the Court of Justice of the European Communities and the Court of Justice of the European Union are used to interpret the scope of the Article 153(5) TFEU boundaries. In the judgments, the restriction laid out by paragraph 5 is not viewed to exclude the Union's competence categorically to legislate pay.

The legal actions by which the minimum wage was to be regulated are a key factor concerning the Union's competence. The proposal does not aim to set a uniform minimum wage across the EU. Instead, it aims to create guidelines for the Member States to legislate minimum wages in a way that the wage is adequate to secure a fair standard of living in a particular Member State. The paper is concluded by stating that the legislative actions of the proposal are within the competence of the Union if the minimum wages were to be regulated as proposed.

Keywords: *Minimum Wage, Competence, European Union, TFEU 153*

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Marraskuussa 2017 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista (jäljempänä pilari), jolla on tarkoitus toteuttaa perussopimuksissa unionille annettuja sosiaalisia oikeuksia koskevia tehtäviä ja velvollisuuksia Euroopan unionissa. Pilarin tavoitteita alettiin edistää Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2019 sovitun strategisen ohjelman 2019–2024 kehotuksesta. Tammikuun 14. päivänä 2020 komissio aloitti työmarkkinaosapuolten ensimmäisen vaiheen kuulemisen koskien riittäviä vähimmäispalkkoja unionissa osana ”Vahva sosiaalinen Eurooppa oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi” –tiedonantoa¹. Lokakuun 28. päivänä 2020 Euroopan komissio antoi ehdotuksen riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (jäljempänä vähimmäispalkkadirektiivi, ehdotus)².

Matalien palkkojen hidas kehitys, globalisaation, digitalisaation ja epätyypillisten työmuotojen kiihdyttämä työpaikkojen polarisoituminen ja työehtosopimusneuvottelurakenteiden heikentyminen ovat kasvattaneet palkkaeroja ja tehneet osalle matalapalkka-aloilla työskenteleville työn tekemisestä kannattamatonta sekä johtanut työssäkäyvien köyhyyteen.³ Näihin ongelmiin ehdotuksella pyritään vaikuttamaan.

Komission ehdotuksessa viitataan perustavanlaatuisiin vähimmäispalkan funktioihin, kuten sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen sekä työssäkäyvien köyhyyden estämiseen. Nämä vastaavat pilarin periaatteessa 6 työntekijöille turvattuja oikeuksia oikeudenmukaiseen palkkaan, joka takaa kohtuullisen elintason sekä riittävään vähimmäispalkkaan, jolla työntekijä tyydyttää omat ja perheensä tarpeet. Komission ehdotuksen voidaan näin ollen katsoa olevan ensimmäinen askel kohti pilarin implementointia.⁴

Vähimmäispalkkapolitiikkaa on valvottu talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksijakson puitteissa, ja tähän liittyen EU on antanut viimeisen kymmenen

¹ Komission tiedonanto COM(2020) 14 final: Vahva sosiaalinen Eurooppa oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi.

² Komission ehdotus COM(2020) 682 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa.

³ *Ibid.*, ehdotuksen perustelut s. 1–2.

⁴ Torsten Müller – Thorsten Schulten. ETUI Policy Brief: The European minimum wage on the doorstep. European Economic, Employment and Social Policy 2020, s. 1.

vuoden aikana 13 jäsenvaltiolle valtiokohtaisia toimintaohjeita. Jäsenvaltioiden toimintaohjeiden perusteella tekemät toimet eivät ole olleet riittäviä työssäkäyvien köyhyyden ratkaisemiseksi. Näistä syistä komissio katsoo EU-tasoisien vähimmäispalkkasääntelyn välttämättömäksi.⁵

Vuonna 1993 komissio kehotti jäsenvaltioita tekemään tarvittavia toimenpiteitä, jotta oikeus kohtuulliseen palkkaan turvataan.⁶ Aloite kuitenkin hylättiin 1990-luvun jälkipuoliskolla usean jäsenvaltion vastustettua sitä, ja tämä selittää EU:n nimenomaisen palkkoja koskevan toimivallan rajauksen Maastrichtin, Amsterdamin sekä Lissabonin sopimuksissa sekä sen, ettei palkkoja mainita Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.⁷ Perusoikeuskirjassa säädetään kuitenkin työoloista ja -ehdoista.

Perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohdan mukaan ”[j]okaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin”. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artiklassa tunnustetaan työntekijöiden oikeus kohtuulliseen palkkaan. Kohtuullisella palkalla tarkoitetaan palkkaa, joka turvaa tyydyttävän elintason työntekijöille sekä näiden perheille (4 artikla 1 kohta). Sosiaalisen peruskirjan 4 artiklan mukaan oikeus kohtuulliseen palkkaan turvataan vapaasti tehdyillä työehtosopimuksilla taikka lakisääteisillä palkkojen määritysmekanismeilla.

Vähimmäispalkkadirektiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työehtojen alalla. Edellä mainittu rajoitus unionin palkkoja koskevaan toimivaltaan on kirjattu 153 artiklan 5 kohtaan. Artiklan 5 kohdan mukaan kyseisen artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.

1.2 Tutkimuksen kohde, metodi ja rakenne

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää, miten Euroopan unionin toimivalta suhteutuu vähimmäispalkoista säättämiseen riittäviä vähimmäispalkkoja Euroopan unionissa koskevan ehdotuksen näkökulmasta. Aihetta käsittele-

⁵ Komission valmisteluasiakirja SWD(2020) 245 final: Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, vaikutusten arviointi, s. 22–23.

⁶ Komission lausunto COM/93/388 final: Komission lausunto oikeudenmukaisesta palkasta.

⁷ Enrique Fernández-Macías – Carlos Vacas-Soriano, A Coordinated EU Minimum Wage Policy? European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2013, s. 11.

vissä kirjoituksissa on katsottu, että SEUT 153 (5) artikla rajoittaa unionin toimivaltaa säätää palkoista niin, ettei unionilla ole toimivaltaa antaa vähimmäispalkkadirektiiviehdotuksen mukaista riittäviä vähimmäispalkkoja Euroopan unionissa koskevaa direktiiviä.⁸ Tällä artikkelilla vastataan kysymykseen, onko Euroopan unionilla toimivaltaa säätää ehdotuksen mukaisesti riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa.

Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on selvitettävä yhtäältä EU:n toimivaltaan vaikuttavan SEUT 153 (5) artiklan sisältämän poikkeuksen rajat, ja toisaalta se, miten direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden palkkatasoon on tarkoitus vaikuttaa. Tutkimuksen aineistona käytän pääasiassa sopimusta Euroopan unionin toiminnasta, komission ehdotusta riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa, ehdotukseen liittyviä valmisteluasiakirjoja sekä SEUT 153 (5) artiklaa käsittelevää oikeuskäytäntöä.

Tätä aineistoa tutkitaan lainopin keinoin. Lainopin tehtävänä on periteisesti katsottu olevan tulkinta ja systematisointi ja se antaa kuvauksen voimassa olevasta oikeudesta. Tarkoituksena on näin ollen selvittää Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) kanta SEUT (5) artiklan rajoituksen laajuuteen, sekä tutkia, miten 153 (5) artiklan rajoitus suhteutuu käsillä olevan ehdotuksen säännöksiin unionin toimivallan kannalta.

Artikkelin alussa esitellään aiheen kannalta keskeisimmät komission riittäviä vähimmäispalkkoja koskevan ehdotuksen säännökset, ehdotuksen oikeusperusta sekä siihen liittyviä kysymyksiä. Ehdotuksen sisältöön tutustumalla saadaan selville ne konkreettiset keinot, joilla vähimmäispalkkoihin on tarkoitus vaikuttaa. Tämän jälkeen käsitellään unionin toimivaltaa rajoittavaa SEUT 153 (5) artiklaa sekä sitä koskevaa oikeuskäytäntöä. Selvitän SEUT 153 (5) artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä sen, miten tätä säännöstä on tulkittu ja millaisia rajoja se tosiasiallisesti asettaa unionin toimivallalle. Lopuksi tehdään yhteenvedo tutkimuksen tuloksista ja vertaillaan ehdotuksen mukaisia keinoja säätää vähimmäispalkoista oikeuskäytännössä vahvistettuihin SEUT 153 (5) artiklaa koskeviin tulkintoihin.

⁸ Ks. Kristina Lovén Seldén, Challenges posed by the EU minimum wage initiative to the ETUC and European trade union cooperation. *European Review of Labour and Research* 26(3) 2020, s. 336, EUobserver 2020, Why EU minimum wage is actually bad idea for workers. <https://euobserver.com/opinion/147050>, vierailtu 7.2.2022 ja CEEMET vastaus Komission kuulemisasiakirjaan C(2020) 3570 final: CEEMET vastaus työmarkkinaosapuolten toisen vaiheen kuulemiseen mahdollisesta toimesta, jolla puututaan oikeudenmukaisiin vähimmäispalkkoihin liittyviin haasteisiin, s. 2.

2 Direktiiviehdotus riittävästä vähimmäispalkkoista

Keskustelu vähimmäispalkkoista Euroopan unionissa on kiihtynyt 2000-luvulla⁹, ja tietynlainen virstanpylväs saavutettiin syksyllä 2020, kun Euroopan komissio antoi ehdotuksensa riittävästä vähimmäispalkkoista Euroopan unionissa. Pitkä tavoitteiden asettelun ja julistusten ketju alkoi Yhdistyneiden kansakuntien Agenda 2030 –toimintaohjelmasta. Se johti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin riittäviä vähimmäispalkkoja koskevaan kirjaukseen. Kirjauksen täytäntöönpanon aloittamista vauhditti Eurooppa-neuvostossa sovittu Strateginen ohjelma 2019–2024. Kaikki tämä kehitys kulminoituu EU:n vähimmäispalkkojen osalta direktiiviehdotukseen riittävästä vähimmäispalkkoista Euroopan unionissa.

2.1 Ehdotuksen säännöksistä

Direktiiviehdotus riittävästä vähimmäispalkkoista Euroopan unionissa koostuu neljästä luvusta. Luku 1 käsittelee yleisiä säännöksiä, luku 2 lakisääteisiä vähimmäispalkkoja, luku 3 laajoja kokonaisuuksia käsitteleviä säännöksiä ja luku 4 direktiivin täytäntöönpanoa ja voimaantuloa. Tässä osiossa käydään läpi aiheen kannalta relevantteja ehdotuksen säännöksiä painottaen tämän artikkelin kannalta merkittäviä kohtia.

Ehdotuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan luoda kehys työ- ja elinolojen parantamiseksi Euroopan unionissa. Työ- ja elinolojen parantamiseksi tällä direktiivillä vahvistetaan vähimmäispalkkojen riittävät tasot sekä mahdollistetaan työntekijöille vähimmäispalkkasuoja työehtosopimuksissa määritettyjen palkkojen tai mahdollisen lakisääteisen vähimmäispalkan muodossa. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden päätöstä asettaa lakisääteinen vähimmäispalkka tai edistää työehtosopimusten mukaisen vähimmäispalkkasuojan saatavuutta ei rajoiteta. Ehdotuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan vähimmäispalkkadirektiivi ei velvoita niitä jäsenvaltioita, joissa palkanmääritys on varmistettu yksinomaisesti työehtosopimuksilla ottamaan käyttöön lakisääteistä vähimmäispalkkaa eikä tekemään työehtosopimuksista yleisesti sovellettavia. Tähän liittyen valtioneuvosto on eduskunnalle antamassaan vähimmäispalkkadirektiiviehdotusta koskevassa kirjelmässään arvioinut

⁹ Ks. Bengt Furåker – Kristina Lovén Seldén, Trade Union Cooperation on Statutory Minimum Wages? A Study of European Trade Union Positions. *European Review of Labour and Research* 19 (4) 2013, Thorsten Schulten, Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe. *European Journal of Industrial Relations* 14(4) 2008 ja Line Eldring – Kristin Alsos, European Minimum Wage: A Nordic Outlook, *Forskningsstiftelsen Fafo* 2012.

direktiivin vaikutusten olevan Suomelle alustavan tarkastelun perusteella vähäisiä.¹⁰

Ehdotuksen 2 artiklassa määritetään direktiivin soveltamisala. Ehdotuksen mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin työntekijöihin, joilla on kussakin jäsenvaltiossa voimassa olevissa laeissa, työehtosopimuksissa tai käytännössä määritelty työ sopimus tai työsuhde, ottamalla huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Unionin tuomioistuin on vahvistanut työntekijän määritelmää koskevat kriteerit, joihin 2 artiklan oikeuskäytäntö maininnalla viitataan.¹¹ Määritelmän täyttävät henkilöt kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Työntekijän määritelmää koskevalla viittauksella puututaan riskiin siitä, että epätyypillisissä työsuhteissa olevat jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle.

Vähimmäispalkkadirektiiviehdotuksen 3 artiklassa määritetään direktiivin tulkitsemisen kannalta tarpeellisia käsitteitä, kuten vähimmäispalkka, lakisääteinen vähimmäispalkka, työehtosopimusneuvottelu, työehtosopimus sekä työehtosopimusneuvottelujen kattavuus. Ehdotuksen mukaan vähimmäispalkalla tarkoitetaan vähimmäiskorvausta, joka työnantajan on maksettava työntekijöille tietyinä kautena suoritetusta työstä joko ajan tai tuotoksen perusteella laskettuna. Lakisääteisellä vähimmäispalkalla puolestaan tarkoitetaan lailla tai muulla oikeudellisesti sitovalla säännöksellä vahvistettua vähimmäispalkkaa.

Toinen ehdotuksessa mainittu tapa säätää vähimmäispalkoista on työehtosopimuksilla. Ehdotuksen mukaan työehtosopimuksella tarkoitetaan kaikkia työoloja ja -ehtoja koskevia kirjallisia sopimuksia, jotka työmarkkinaosapuolet ovat tehneet työehtosopimusneuvottelujen tuloksena. Työehtosopimusneuvotteluilla tarkoitetaan neuvotteluja, joita käydään työolojen ja -ehtojen määrittämiseksi ja jonka tarkoituksena on saada aikaan työehtosopimus.

Työehtosopimusneuvottelujen kattavuudella tarkoitetaan niiden työntekijöiden osuutta, joihin työehtosopimusta sovelletaan kansallisella tasolla. Ehdotuksen 4 artikla koskee työehtosopimusneuvottelujen kattavuutta. Kyseisessä artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan edistämään palkanmääritystä koskevien työehtosopimusneuvotteluiden kattavuutta. Kattavuuden lisäämisellä pyritään edistämään työmarkkinaosapuolten valmiuksia käydä palkanmääritystä

¹⁰ U 69/2020 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (vähimmäispalkkadirektiivi).

¹¹ Työntekijän määritelmää koskevat kriteerit on määritelty tuomiossa EYT 66/85 (Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg), tuomio 03.07.1986, ECLI:EU:C:1986:284.

koskevia työehtosopimusneuvotteluja ja kannustetaan rakentaviin, merkityksellisiin ja tietoon perustuviin palkkaneuvotteluihin.

Jäsenvaltioita vaaditaan 4 artiklassa edistämään työehtosopimusneuvotteluita ja säätämään kehyksestä, jolla mahdollistetaan työehtosopimusneuvottelujen edellytykset. Tämä koskee jäsenvaltioita, joissa työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on alle 70 prosenttia 2 artiklassa määritellyistä työntekijöistä. Näiden jäsenmaiden on lisäksi laadittava toimintasuunnitelma työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi.¹²

Vähimmäispalkkadirektiivin luku 2 koskee lakisääteisiä vähimmäispalkkoja. Kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan vain jäsenvaltioihin, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka. Itävalta, Kypros, Tanska, Suomi, Italia ja Ruotsi määrittävät vähimmäispalkat työehtosopimusneuvotteluilla ja lopuissa 21 jäsenvaltiossa vähimmäispalkat ovat lakisääteisiä.¹³

Ehdotuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot, joissa vähimmäispalkka on määritelty lakisääteisesti, veloitetaan määrittämään selkeät kriteerit lakisääteisten vähimmäispalkkojen riittävyyden edistämiseksi. Saman artiklan 2 kohdan mukaan mainittuihin kriteereihin on sisällytettävä ainakin lakisääteisen vähimmäispalkan ostovoima, ottaen huomioon elinkustannukset ja verojen ja sosiaalietuuksien osuus, bruttopalkkojen yleinen taso ja niiden jakautuminen, bruttopalkkojen kasvuvauhti sekä työn tuottavuuden kehitys.

Artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan käyttämään suuntaa antavia viitearvoja apuna lakisääteisten vähimmäispalkkojen riittävyyden arviointiin suhteessa bruttopalkkojen yleiseen tasoon. Ehdotuksessa mainitaan esimerkkinä tällaisesta viitearvosta Kaitz-indeksi. Kaitz-indeksiä käytettäessä verrataan vähimmäispalkkatasoa valtion tai alueen mediaani- tai keskipalkkaan.¹⁴

Kohdassa 4 jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet lakisääteisten vähimmäispalkkojen säännöllisten ja oikea-aikaisten päivitysten varmistamiseksi siten, että vähimmäispalkkojen riittävyys säilyy. Lisäksi jäsenvaltiot veloitetaan artiklan 5 kohdassa perustamaan neuvoa-antavia elimiä, joiden tarkoituksena on neuvoa toimivaltaisia viranomaisia lakisääteisiin vähimmäispalkkoihin liittyvissä kysymyksissä.

¹² Suomessa työehtosopimusten kattavuus on ollut 89 prosenttia vuonna 2019, Ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 16.12.2019, Työehtosopimusten kattavuus on pysynyt liki ennallaan. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tem-julkaisu-tyoehtosopimusten-kattavuus-on-pysynyt-lik-i-ennallaan>, vierailtu 9.2.2022.

¹³ SWD(2020) 245 final, s. 2.

¹⁴ Müller – Schulten 2020, s. 2.

Ehdotuksen 7 artiklassa edellytetään työmarkkinaosapuolten osallistamista vähimmäispalkkojen määrittämiseen ja päivittämiseen. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava työmarkkinaosapuolten osallistuminen 5 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen neuvoo-antavien elinten toimintaan. Ehdotuksen 8 artiklan tarkoituksena on varmistaa työntekijöiden tosiasiallinen pääsy lakisääteisen vähimmäispalkan piiriin.

Ehdotuksen 3 luku koskee laaja-alaisia säännöksiä. Tämän luvun säännökset koskevat muun muassa vähimmäispalkkojen toteutumisen varmistamista julkisten hankintojen yhteydessä (9 artikla), vähimmäispalkkojen kattavuutta ja riittävyttä seuraavien tiedonkeruuvälineiden kehittämistä ja jäsenvaltioiden suorittamaa vähimmäispalkkoja koskevaa raportointia (10 artikla), työntekijöiden oikeutta puolueettomaan riitojenratkaisuun ja muutoksenhakuun (11 artikla) sekä seuraamuksia, joita jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisten säännösten rikkomisesta (12 artikla). Ehdotuksen neljännessä ja viimeisessä luvussa säädetään direktiivin täytäntöönpanosta, täytäntöönpanoon liittyvistä toimenpiteistä sekä direktiivin voimaantulosta.

2.2 Vähimmäispalkat unionissa

Vähimmäispalkalla voidaan tarkkoittaa tarkkaan määriteltyä alarajaa korvauksesta, joka työnantajan on maksettava työntekijälle tämän suorittamasta työstä. Tällainen vähimmäispalkan määritelmä vastaa enemmän ehdotuksen määritelmää lakisääteisistä vähimmäispalkoista kuin ehdotuksen vähimmäispalkan määritelmää. Yhdessä jäsenvaltiossa voi olla voimassa useampia eri suuruisia vähimmäispalkkoja.

Suomessa kuulee harvemmin puhuttavan vähimmäispalkasta. Tämä osaltaan johtua siitä, että vähimmäispalkat määräytyvät usein eri aloilla sovellettavien työehtosopimuksien mukaan. Kun vähimmäispalkoista säädetään työehtosopimuksilla ei ole yhtä vähimmäispalkkaa, vaan eri alojen työehtosopimuksissa määritellään kunkin alan työstä maksettava vähimmäiskorvaus.

Kun palkoista määrätään työehtosopimuksilla, saadaan aikaan useita eri aloja koskevia palkkatasoja, joita työnantajat ovat velvollisia noudattamaan. Nämä tasot vaihtelevat aloittain ja yhden alan sisällä voi olla voimassa eri suuruisia esimerkiksi työn haastavuuden perusteella määräytyviä palkkaluokkia. Näistäkin on löydettävissä tietyn alan taikka esimerkiksi koko Suomen alin vähimmäispalkka, mutta vähimmäispalkoista puhuminen työehtosopimusten yhteydessä on huomatenkin haastavaa.

Suurimassa osassa jäsenvaltioita on käytössä lakisääteinen vähimmäispalkka eli laissa tai muissa sitovissa oikeudellisissa säännöksissä vahvistettu vähimmäispalkka. Ehdotuksen 6 artikla mahdollistaisi lakisääteisten vähimmäispalkkojen eritasoisuuden sallimisen eri työntekijäryhmille. Näin ollen yhdessä jäsenvaltiossa voisi olla voimassa useampia lakisääteisiä vähimmäispalkkoja.

Tässä kohtaa on syytä muistuttaa mieleen vähimmäispalkkadirektiivin kohde. Sen tarkoituksena on säätää kehyksestä, jolla varmistetaan vähimmäispalkkojen riittävät tasot. Ei ole merkitystä onko tietyssä jäsenvaltiossa vähimmäispalkkoista säädetty lailla vai työehtosopimuksilla, vaan olennaista on se, että vähimmäispalkkojen tasot ovat riittäviä niiden sääntelytavasta huolimatta.

Olennaista on myös kysyä, mitä vähimmäispalkan riittävyydellä tarkoitetaan. Ehdotuksen perusteluiden mukaan riittävällä vähimmäispalkalla taataan työntekijöille kohtuullinen elintaso, autetaan pitämään yllä kotimaista kysyntää, vahvistetaan työnteon kannustimia ja vähennetään työssäkäyvien köyhyyttä ja eriarvoisuutta palkkajakauman alapäässä.¹⁵ Lisäksi ehdotuksen 5 artiklassa määritetään kriteereitä lakisääteisen vähimmäispalkan määrittämistä ja päivittämistä varten. Näitä kriteereitä ovat vähimmäispalkkojen ostovoima, bruttopalkkojen yleinen taso ja jakautuminen, bruttopalkkojen kasvuaste ja työvoiman tuottavuuden kehitys.

Yhtenä mahdollisena riittävyyden indikaattorina voidaan pitää myös ehdotuksessa mainittua Kaitz-indeksiä. Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisten vähimmäispalkkojen tasoissa on valtavia eroja, esimerkiksi Bulgarian vähimmäispalkka on kaksi euroa tunnissa, kun Luxemburgin vähimmäispalkka on lähes 13 euroa tunnissa.¹⁶ Näin ollen huomataan, että EU tasoinen vähimmäispalkkojen sääntely on mahdollista toteuttaa järkevästi vain käyttäen jotakin laskutapaa, jossa otetaan huomioon eri jäsenvaltioiden vaihteleva elintaso.

Kun riittävyyden mittarina pidetään sitä, että palkka riittää kohtuullisen elintason saavuttamiseen, voidaan ehdotuksella vaikuttaa ainoastaan palkkoihin, jotka eivät täytä tätä vaatimusta. Näin ollen ehdotuksella ei säädetä euromääräisestä yhdenmukaisesta jäsenvaltioita velvoittavasta unionin vähimmäispalkasta. Tämä on tärkeä huomio, sillä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin vähimmäispalkan vahvistaminen ei

¹⁵ Komission ehdotus COM (2020) 682 final: Ehdotus direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa, ehdotuksen perustelut, s. 1–2.

¹⁶ Malte Lübker – Thorsten Schulten, WSI-Minimum wage report 2021: Is Europe en route to adequate minimum wages? Institute of Economic and Social Research 2021, s. 7.

kuulu unionin toimivaltaan. Euroopan unionin tuomioistuimen SEUT 153 (5) artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

EU tasoinen vähimmäispalkkojen sääntely on saanut osakseen kritiikkiä vuosien mittaan. On esimerkiksi katsottu, että EU:n vähimmäispalkka sääntely voisi olla esteenä palkkojen kasvulle. Myös palkkaerot ja erot jäsenvaltioiden yhteiskuntajärjestelmien välillä ovat aiheuttaneet skeptisyyttä EU:n vähimmäispalkkoja kohtaan.¹⁷ Tämän ehdotuksen kannalta keskeisimpänä kritiikin kohteena on ollut sen oikeusperusta. Muun muassa Ruotsin ammattiliittojen pääargumentti ehdotusta vastaan on Euroopan unionin toimivallan puute säättää vähimmäispalkoista.¹⁸

2.3 Ehdotuksen oikeusperusta

Vähimmäispalkkadirektiivi perustuu ehdotuksen perusteluiden mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.¹⁹ SEUT 153 (1) artiklan mukaan unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa eri aloilla 151 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 153 artiklan 1 kohdan alakohdissa a–k luettelee SEUT 151 artiklan tavoitteita koskevat alat. Alakohta b koskee työehtoja.

SEUT 151 artiklassa mainittuja tavoitteita ovat työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen. Näiden tavoitteiden täyttämiseksi unioni panee täytäntöön yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toimenpiteitä ottamalla huomioon kansallisten käytäntöjen erot, erityisesti sopimussuhteissa, sekä tarpeen säilyttää unionin talouden kilpailukyky.

SEUT 153 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tämän artiklan nojalla annettavat aloitteet eivät voi merkitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. SEUT 153 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden toiminnan tukemiseksi ja täydentämiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat antaa 153 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla aloilla direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista ottamalla huomioon, ettei annettavilla direktiiveillä aseteta sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia raskaita,

¹⁷ Furåker – Lovén Seldén 2013, s. 515–516.

¹⁸ Lovén Seldén 2020, s. 336.

¹⁹ COM(2020) 682 final, s. 6.

jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.

Annetun toimivallan periaatteen mukaan unionin toimii vain perussopimuksissa määritellyn toimivallan rajoissa, jonka jäsenvaltiot ovat unionille antaneet. Unionin tulee toimia perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ottamalla huomioon toimivallan rajat. Toimivalta kuuluu jäsenvaltioille, jos toimivaltaa ei ole perussopimuksissa annettu unionille. Annetun toimivallan periaatteesta säädetään Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEU) 5 artiklassa.

Annetun toimivallan periaate on elimellinen osa unionin toimintaa. Unionin toiminta perustuu annetun toimivallan periaatteelle, jossa suvereenit jäsenvaltiot antavat toimivallan unionille, joka ei ole suvereeni.²⁰ Näin ollen on luontevaa, että jäsenvaltiot valvovat unionin toimintaa ja varmistavat, ettei unioni ylitä sille annettua toimivaltaa ja näin loukkaa jäsenvaltioiden suvereniteettia.

Unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. SEU 5(3) artiklan mukaan:

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni 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.

SEU 5(4) artiklan mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, ettei tietyille jäsenvaltioille annetuilla toimintaohjeilla ole saavutettu ratkaisua työssäkäyvien köyhyyttä koskevan ongelman ratkaisemiseksi. Jäsenvaltioiden huoli ulkoisen kustannuskilpailukykynsä heikkenemisestä vähentää niiden halukkuutta parantaa vähimmäispalkkajärjestelmiään. Perusteluissa katsotaan, että EU tason vähimmäispalkkojen määrittäjäjärjestelmien vahvistamisella saadaan aikaan poliittinen sysäys vähimmäispalkkojen määrittämekanismien uudistamiselle kansallisella tasolla. Näin perusteluissa katsotaan ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen rajoissa.²¹

²⁰ Juha Raitio – Tomi Tuominen, Euroopan unionin oikeus, Alma Talent 2020, s. 217.

²¹ COM(2020) 682 final, s. 6–7.

Perusteluissa ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta perustellaan direktiivin tarkoituksella säätää vähimmäisvaatimuksista ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ottamalla huomioon ongelmien suuruus ja niiden luonne. Ehdotuksessa otetaan huomioon jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten toimivalta määrittää vähimmäispalkan taso, ja jäsenvaltioiden mahdollisuus ottaa säännösten täytäntöönpanossa huomioon kansalliset taloudelliset olosuhteet ja maan vähimmäispalkan määrittämisen erityispiirteet.²²

Perusteluissa tunnustetaan kasallisen tason palkan kuuluvan yksiselitteisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Perustelujen mukaan ehdotus on SEUT 153 (5) artiklan mukainen, koska ehdotus ei sisällä toimenpiteitä, jolla vaikutettaisiin suoraan palkkatasoon.²³ Näillä perusteilla komissio katsoo unionin toimivaltainen antamaan ehdotuksen mukaisen direktiivin.

Valtioneuvosto katsoo, että unionin ehdotuksen mukaiset toimet tehostavat vähimmäispalkkausta koskevia toimia sekä täydentävät että vahvistavat kansallisia ja paikallisia toimia. Johtuen työssäkäyvien köyhyyden ongelman valtioiden rajat ylittävistä luonteesta, valtioneuvosto katsoo, ettei ongelma ole ratkaistavissa pelkästään kansallisilla tai paikallisilla toimilla. Ehdotus vaikuttaa olevan Suomen näkökulmasta toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä ehdotus ei vaikuta merkittävästi maihin, joissa palkkaus määräytyy työehtosopimuksin. Valtioneuvosto katsoo myös ehdotuksen vaikuttavan olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotuksessa jätetään mahdollisimman paljon liikkumavaraa kansallisille päätöksille sekä mahdollisuus huomioida kansalliset erityispiirteet säännösten täytäntöönpanossa.²⁴

3 SEUT 153 artikla 5 kohta oikeuskäytännössä

Kuten on jo tullut esille, EU:n vähimmäispalkkojen sääntelyyn kohdistuva kritiikki liittyy usein unionin toimivaltaan ja erityisesti SEUT 153 (5) artiklan mukaiseen toimivallan rajoitukseen. Tässä kohtaa on tärkeää tiedostaa, että kritiikki unionin toimivaltaa kohtaan tässä artikkelissa käsiteltävän ehdotuksen osalta on perustunut komission valmisteluasiakirjoihin. Näin ollen kritiikin koh-

²² COM(2020) 682 final, s. 7–8.

²³ Ibid., s. 6.

²⁴ U 69/2020 vp.

teena ovat olleet Euroopan komission ensimmäisen ja toisen vaiheen konsultointiasiakirjat.²⁵ Ehdotuksen sisältö ei vastaa täysin näiden asiakirjojen sisältöä, mutta muun muassa unionin toimivaltaa koskevat kysymykset on perusteltu ehdotusta vastaavalla tavalla sekä oikeuskäytäntöön viittaamalla. Kriittikissä tyydytään SEUT 153 (5) artiklan sanamuotoon ja todetaan, ettei unionilla ole toimivaltaa säätää palkoista.²⁶ SEUT 153 artiklan 5 kohdan rajoituksen sitovuuteen ja sen rajoihin on otettu kantaa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuisissa.

Tämän artikkelin kannalta yhtenä merkittävimmistä seikoista voidaan pitää SEUT 153 (5) artiklan tulkintaa ja vallitsevan tulkinnan vaikutusta EU:n toimivaltaan käsiteltävän ehdotuksen kannalta. Sanamuodon mukaisen tulkinnan avulla huomataan, että EU:n toimivaltaa rajoitetaan. SEUT 153 artiklan 5 kohdan mukaan 153 artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT) päätyi sanamuotoa vastaavaan tulkintaan Dellas ym. -tuomiossaan. Siinä todetaan, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (EY-sopimus) 137 artiklan 6 kohdan (nykyinen SEUT 153 artiklan 5 kohta) mukaan palkkaukseen ei voida soveltaa niitä vähimmäisvaatimuksia, joita Euroopan unionin neuvosto vahvistaa direktiiveillään.²⁷

Dellas ym. -tuomiota uudemmassa tuomiossaan Del Cerro Alonso EYT poikkeaa EY-sopimuksen 137 (5) (SEUT 153 (5)) artiklan sanamuodosta. Tuomioistuimen perustelujen mukaan 5 kohdan rajoitusta, jolla poiketaan 1–4 kohdistista, on tulkittava suppeasti, jotta 1–4 kohtien soveltamisalaa ei rajoiteta aiheuttomasti ja jotta (SEUT 151) artiklassa asetettuja tavoitteita ei aseteta kyseenalaisiksi. Tuomiossa myös todetaan palkkoja koskevan rajoituksen perustuvan siihen, että palkkojen määrien vahvistaminen kuuluu kansallisten työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan ja jäsenvaltioilla tällä alalla olevaan toimivaltaan. Tuomioistuin lisää, ettei mainittua poikkeusta kuitenkaan voida

²⁵ Komission kuulemisasiakirja C(2020) 83 final: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklan mukainen työmarkkinaosapuolten kuulemisen ensimmäinen vaihe mahdollisesta toimesta, jolla puututaan oikeudenmukaisiin vähimmäispalkkoihin liittyviin haasteisiin. C(2020) 3570 final.

²⁶ Ks. Ruotsin elinkeinoelämän keskusliiton nimissä lähetetty kirje komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenille, Förhandlings- och samverkansrådet PTK 14.10.2020 Brev om minimilöner till Ursula von der Leyen. <https://www.ptk.se/brev-om-minimiloner-till-ursula-von-der-leyen/> vierailtu 7.2.2022 ja EUobserver 2020.

²⁷ EYT C14/04, (Abdelkader Dellas ym. v. Premier ministre ja Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité), tuomio (toinen jaosto) 1.12.2005, ECLI:EU:C:2005:728, kohta 39.

laajentaa koskemaan mitä hyvänsä kysymystä, joka liittyy jollakin tavalla palkkoihin.²⁸

Tuomioistuin toteaa myös SEUT 153 artiklan 5 kohdan merkitsevän sääntöä, jonka mukaan eri osatekijöiden suuruuden määrittäminen, joista työntekijän palkka muodostuu, kuuluvan kiistatta jäsenvaltioiden toimivaltaisten elinten toimivaltaan.²⁹ Oikeuskäytännössä katsotaan SEUT 153 artiklan 5 kohdan mukaisen toimivaltaa koskevan poikkeuksen tarkoittavan ”toimenpiteitä, jotka, kuten palkan muodostavien tekijöiden ja/tai palkkatason yhdenmukaistaminen kokonaan tai osittain jäsenvaltioissa tai yhteisön vähimmäispalkan vahvistaminen, edellyttäisivät yhteisön lainsäädännön välitöntä käyttämistä määrittäessä palkkoja yhteisössä”.³⁰

Oikeuskäytännössä ei tyydytä tulkitsemaan SEUT 153 (5) artiklaa sen sanamuodon asettamissa rajoissa. Esiin tuoduista tuomioista voidaan poimia tulkintaohjeita, joiden avulla saadaan vastaus tämän artikkelin kannalta olennaiseen kysymykseen siitä, voiko unioni antaa vähimmäispalkkadirektiivin SEUT 153 (5) artiklassa mainitusta poikkeuksesta huolimatta.

Ensinnäkin Del Cerro Alonso -tuomiossa vahvistettu kanta siitä, että SEUT 153 artiklan 5 kohdassa poissuljettuja aloja on tulkittava suppeasti, avaa unionille mahdollisuuden säätää myös palkkoja koskevista kysymyksistä siinä määrin, etteivät SEUT 151 artiklan tavoitteet tule kyseenalaistetuiksi. Tämä kanta sinetöidään vielä samassa tuomiossa toteamuksella siitä, ettei SEUT 153 (5) artiklan poikkeusta voida laajentaa koskemaan mitä tahansa kysymystä, jolla on liityntä palkkoihin.

Toiseksi voidaan pitää selvänä sitä, että palkkojen määrien ja palkan muodostavien osatekijöiden vahvistaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Im-

²⁸ EYT C-307/05 (Yolanda Del Cerro Alonso v. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud), tuomio (toinen jaosto) 13.09.2007, ECLI:EU:C:2007:509, kohdat 39–41, EYT C-268/06 (Impact v. Minister for Agriculture and Food ym.), tuomio (suuri jaosto) 15.04.2008, ECLI:EU:C:2008:223, kohdat 122, 123 ja 125 sekä EUT yhdistetyt asiat C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12 (Thomas Specht ym. v. Saksan valtio), tuomio (toinen jaosto) 19.06.2014, ECLI:EU:C:2014:2005, kohta 33.

²⁹ C-307/05, kohta 46. Edellä mainittuun kohtaan viitataan myös tuomioissa EUT yhdistetyt asiat C-395/08 ja C-396/08 (Istituto nazionale della previdenza sociale vastaan Tiziana Bruno ja Massimo Pettini ja Daniela Lotti ja Clara Matteucci), tuomio (toinen jaosto) 10.06.2010, ECLI:EU:C:2010:329 kohdassa 36 sekä tuomiossa C-268/06, kohdassa 123.

³⁰ C-268/06, 124 kohta, EUT yhdistetyt asiat C-501/12 – C-506/12, C-540/12, C-541/12 ja C-541/12, kohta 33 ja EUT yhdistetyt asiat C-395/08 ja C-396/08, kohta 37.

pact-tuomion 124 kohdassa mainitaan myös yhteisön vähimmäispalkan vahvistamisen kuuluvan SEUT 153 (5) artiklan kohtaan sisältyväksi ja näin ollen unionin toimivaltaan kuulumattomaksi sääntelykohteeksi.

Impact-tuomion 124 kohtaan on vedottu myös EU:n vähimmäispalkkoja koskevassa kritiikissä. Euroopan metalli-, tekniikan- ja teknologia-alojen työnantajien neuvoston³¹ toisen vaiheen konsultointiasiakirjaa koskevan vastauksen mukaan Impact-tuomion 123³² ja 124 kohdissa korostetaan sitä, ettei EU:lla ole toimivaltaa yhdenmukaistaa vähimmäispalkkojen tasoa EU:ssa eikä määrätä palkkojen tasosta.³³ Tämä pitää paikkansa, mutta asiakirjassa viitataan tähän tuomioon perusteltaessa unionin toimivallan puutetta. Sekä ensimmäisen että toisen vaiheen konsultointiasiakirjassa todetaan, ettei unionin toimet vähimmäispalkkoihin liittyen tähtää suoraan vähimmäispalkkojen sääntelyyn.³⁴

Impact-tuomion 124 kohdan mukaisessa yhteisön (unionin) vähimmäispalkan vahvistamisessa voidaan katsoa olevan kyse kaikkia jäsenvaltioita velvoittavan yhdenmukaisen vähimmäispalkan vahvistamisesta. Yhteisön vähimmäispalkka mainitaan käsiteltäessä palkan muodostavien tekijöiden ja palkkatason yhdenmukaistamisesta yhteisössä. Yhdenmukaistamisen lisäksi maininta ”yhteisön vähimmäispalkka” viittaa yhteen voimassa olevaan vähimmäispalkkaan. Tästä voidaan päätellä, että tuomioistuin tarkoittaa yhteisön vähimmäispalkalla jäsenvaltioiden kesken yhdenmukaista ja kaikissa jäsenvaltioissa voimassa olevaa vähimmäispalkkaa. Näin ollen unionilla ei ole toimivaltaa antaa kyseisen kaltaista yhteistä, koko unionin kattavaa vähimmäispalkkaa koskevaa lainsäädäntöä.

4 Unionin toimivalta säätää vähimmäispalkoista

Tässä artikkelin viimeistä edellisessä osassa tarkastellaan vähimmäispalkkadirektiivin mukaisia keinoja säätää unionin vähimmäispalkoista edellisessä osassa esiteltyä oikeuskäytäntöä vasten. Käyn läpi vähimmäispalkkadirektiivin säännökset, joissa säädetään vähimmäispalkoista taikka asioista, joista säätäminen liittyy jollain tavalla unionin palkkatasosta säätämiseen ja vertaan näitä oikeuskäytännössä annettuihin tulkintoihin.

³¹ Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-Based Industries (CEEMET).

³² C-268/06 tuomion 123 kohdassa viitataan C-307/05 tuomion 40 ja 46 kohtiin.

³³ CEEMET vastaus C(2020) 3570 final, s. 5.

³⁴ C(2020) 83 final, s. 2 ja CEEMET vastaus C(2020) 3570 final, s. 2.

Edellisessä luvussa saatiin selville, ettei unionilla ole toimivaltaa säätää palkkatason tai palkan muodostavien tekijöiden yhdenmukaistamisesta unionissa. Koska palkkatason ja palkanmuodostavien tekijöiden yhdenmukaistaminen ei kuulu unionin toimivaltaan, ei unionin yhdenmukaisen vähimmäispalkan säätämisenkään ole tällöin mahdollista. On kuitenkin muistettava, ettei SEUT 153 (5) artikla koske mitä hyvänsä palkkaan liittyvää kysymystä.

4.1 Ehdotuksen mukaiset keinot vähimmäispalkasta säätämiseen

Vähimmäispalkkadirektiivin ensimmäisestä artiklasta saadaan käsitys suunnasta ja toimenpiteiden laadusta, johon ehdotuksella pyritään. Tarkoituksena on 1 artiklan mukaan luoda kehys vähimmäispalkkojen riittävän vähimmäistason vahvistamiselle sekä työntekijöiden vähimmäispalkkasuojan mahdollistamiselle joko työehtosopimuksilla tai lakisääteisillä vähimmäispalkkoilla.

Jäsenvaltioita ohjataan ottamaan työmarkkinaosapuolet mukaan lakisääteisten vähimmäispalkkojen määrittämistä ja päivittämistä koskeviin neuvotteluihin (7 artikla), jonka lisäksi jäsenvaltioilta, joissa työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on alle 70 prosenttia, vaaditaan toimenpiteitä kattavuuden lisäämiseksi (4 artiklan 2 kohta). Tarkoituksena on näin ollen edistää työehtosopimusten kattavuutta sekä sosiaalista dialogia työmarkkinaosapuolten kesken.

Lakisääteisiä vähimmäispalkkoja koskien 5 artiklan 2 kohdassa määrätään lakisääteisten vähimmäispalkkojen määrittämistä ja päivittämistä ohjaavista kriteereistä, jotka jäsenvaltioiden on sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöönsä. Artiklassa mainittuja kriteereitä ovat lakisääteisen vähimmäispalkan ostovoima ottamalla huomioon elinkustannukset, bruttopalkkojen yleinen taso ja niiden kasvuvauhti sekä työn tuottavuuden kasvuvauhti. Jäsenvaltioiden on otettava mainitut kriteerit huomioon vähimmäispalkkojen tasoa määrittäessä ja päivitettäessä. Näiden kriteerien avulla ja vähimmäispalkkoja bruttopalkkojen yleiseen tasoon vertaamalla jäsenvaltiot määrittävät vähimmäispalkkojen riittävän tason ja pitävät sitä yllä.

Ehdotuksen 6 artiklassa mahdollistetaan jäsenvaltioiden sallia eri tasoisen lakisääteisen vähimmäispalkan tietyille työntekijäryhmille. Lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää lakeja vähimmäispalkkoihin kohdistuvista vähennyksistä, jotka alentavat työntekijöille maksettavaa korvausta niin, että se alittaa lakisääteisen vähimmäispalkan tason.

4.2 Ehdotuksen mukaiset keinot suhteessa oikeuskäytäntöön

Ehdotuksessa otetaan kantaa SEUT 153 (5) artiklan rajoitukseen. Ehdotuksen perustelujen mukaan ehdotukseen ei sisälly toimenpiteitä, jotka vaikuttaisivat

suoraan palkkatasoon ja näin ollen mainitun artiklan rajoituksia noudatetaan täysin. Perusteluissa todetaan, että ehdotuksessa otetaan täysimääräisesti huomioon työmarkkinaosapuolten toimivalta määrittää vähimmäispalkan taso eikä sillä pyritä vähimmäispalkkojen tason tai vähimmäispalkkoja määrittävien mekanismin yhdenmukaistamiseen.³⁵ Perustelut noudattavat pitkälti Impact-tuomioissa vahvistettuja SEUT 153 (5) artiklan tulkintoja.

Edellisessä luvussa mainitut ehdotuksen mukaiset keinot vähimmäispalkoista säätämiseen koskevat kaikki jäsenvaltioiden suorittamia toimia. Ehdotuksen mukaiset jäsenvaltioita velvoittavat konkreettiset toimet koskevat työehtosopimusneuvotteluiden edistämistä sekä vähimmäispalkkojen riittävyyden varmistamista. Unioni ei vahvista vähimmäispalkan tasoa, eikä näin ollen jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää palkoista puututa.

Unionin konkreettisina vähimmäispalkkojen määrittämiseen liittyvinä toimina voidaan pitää ehdotuksen 5 (2) artiklan mukaisten lakisääteisten vähimmäispalkkojen riittävyyttä edistävien kriteerien määrittelyä sekä 5 (3) artiklan suuntaa antavien viitearvojen käyttämisen edellyttämistä apuna lakisääteisten vähimmäispalkkojen riittävyyden arvioinnissa. Nämä keinot ovat apuvälineitä ja suuntaa antavia ohjeita vähimmäispalkkojen riittävän tason määrittelyyn, eikä niiden voida katsoa tarkoittavan kovinkaan pitkälle menevää palkan muodostavien tekijöiden yhdenmukaistamista EU:ssa.

Ensinnäkin 5 (2) artiklan kriteereitä käytetään riittävyyden edistämisen ohjaamiseksi. Esimerkiksi vähimmäispalkkoja määritettäessä on huomioitava lakisääteisen vähimmäispalkan ostovoima ottamalla huomioon elinkustannukset. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus ihmisarvoisiin työehtoihin. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artiklassa puolestaan tunnustetaan työntekijöiden oikeus kohtuulliseen palkkaan. Nämä oikeudet eivät toteudu, jos vähimmäispalkka ei riitä elinkustannusten kattamiseen. Tästä syystä on välttämätöntä, että ehdotuksen 5 (2) artiklassa mainitut kriteerit huomioidaan vähimmäispalkkoja määritettäessä.

Ehdotus sisältää säännöksiä, joilla työmarkkinaosapuolten toimintaa pyritään edistämään. Esimerkiksi ehdotuksen 4 artiklan tarkoituksena on kehittää työmarkkinaosapuolten valmiuksia käydä työehtosopimusneuvotteluita sekä lisätä työehtosopimusneuvottelujen kattavuutta. Ehdotuksen 13 artiklan mukaan direktiivin täytäntöönpano voidaan antaa työmarkkinaosapuolten tehtä-

³⁵ COM(2020) 682 final, s. 6–7, 19.

väksi, jos työmarkkinaosapuolet sitä yhdessä pyytävät. Ehdotus ei velvoita jäsenvaltioita, joissa palkoista säädetään työehtosopimuksilla säätämään vähimmäispalkoista lailla, eikä työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan näin ollen puututa.

5 Johtopäätökset

On selvää, että vähimmäispalkkadirektiivin tarkoituksena on tietyiltä osin vaikuttaa vähimmäispalkkojen tasoon. Tämän kaltaisessa ehdotuksessa ei olisi järkeä, jos näin ei tapahtuisi. Ratkaisevaa on se, onko Euroopan unionilla toimivaltaa säätää mainituin keinoin vähimmäispalkoista ja näin vaikuttaa vähimmäispalkkojen tasoon.

Kuten tämän artikkelin luvussa 2.4 todetaan, unionin aikaisemmat toimet työssäkäyvien köyhyyttä koskevan ongelman ratkaisemiseksi eivät ole tuottaneet tulosta. Jäsenvaltioilla ei ole ollut aikaisemmin poliittista tahtoa säätää vähimmäispalkkojen riittävästä tasoista. Syynä tähän on ollut muun muassa jäsenvaltioiden huoli yritystensä kilpailuasemien heikkenemisestä valtion palkkatason noustessa. Koko EU:n käsittävä kehys vähimmäispalkkojen asettamisesta riittäväälle tasolle pakottaisi jäsenvaltiot toimiin, jotta työssäkäyvien köyhyyteen puututaan ja että palkkojen polkemisella saatava hyötyminen sisämarkkinoilla estetään.³⁶

Näin ollen voidaan todeta työssäkäyvien köyhyyden olevan luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään kansallisilla tai paikallisilla toimilla.³⁷ Vähimmäispalkkadirektiivin perimmäisenä pyrkimyksenä on saattaa mahdollisimman moni työntekijä vähimmäispalkkasuojan piiriin ja asettaa vähimmäispalkat tasolle, jolla ne mahdollistavat kohtuullisen elintason työntekijälle ja tämän perheelle. Direktiivillä olisi tarkoitus vaikuttaa vain palkkoihin, jotka eivät turvaa työntekijöille kohtuullisesta elintasoa.

Riittävyys on avainasemassa toimivaltaan liittyvän tulkinnan kannalta. Tällä direktiivillä ei yhdenmukaisteta jäsenvaltioiden vähimmäispalkkoja, vaan sillä annetaan suuntaviivat vähimmäispalkkojen määrittämiselle niin, että työstä saatava palkka riittää kohtuullisen elintason saavuttamiseksi. Lopputuloksena jäsenvaltiot määrittävät vähimmäispalkan, joka on riittävä kohtuullisen elintason saavuttamiseksi kyseisessä jäsenvaltiossa.

³⁶ Ks. EU:n tuomasta lisäarvosta vähimmäispalkkojen sääntelyyn. C(2020) 83 final, s. 9–10.

³⁷ U 69/2020 vp.

Tapa säättää vähimmäispalkkojen tasosta on jätetty jäsenvaltioiden valittavaksi. Jäsenvaltiot voivat säättää vähimmäispalkoista joko lailla taikka antaa palkan määrittämisen työmarkkinaosapuolten tehtäväksi, jolloin vähimmäispalkat määräytyvät työehtosopimusneuvottelujen tuloksena syntyneen työehtosopimuksen mukaan. Toimivalta säättää vähimmäispalkoista on jäsenvaltioilla sekä näiden työmarkkinaosapuolilla, jotka säättävät vähimmäispalkkojen tasosta niiden raamien sisällä, jotka riittäviä vähimmäispalkkoja koskevalla direktiivillä asetettaisiin. Riittäviä vähimmäispalkkoja Euroopan unionissa koskevalla ehdotuksella ei näkemykseni mukaan pyritä yhdenmukaistamaan palkan muodostavia tekijöitä, palkkatasoa eikä vahvistamaan kaikkia jäsenvaltioita koskevaa unionin yhteistä vähimmäispalkkaa. Näin ollen SEUT 153 artiklan 5 kohta ei rajoita unionin toimivaltaa antaa ehdotuksen mukaista direktiiviä.

Vuonna 2019 Euroopan unionin 446 miljoonasta asukkaasta (27 maata) työikäisten eli 15–64-vuotiaiden osuus oli 64,6 prosenttia koko väestöstä eli unionissa oli noin 288 miljoonaa työkäistä vuonna 2019.³⁸ Euroopan komission vaikutusarvion mukaan parhaaksi arvioidun toimenpidekokonaisuuden ansiosta vähimmäispalkkojen korotuksista voisi hyötyä noin 25 miljoonaa työntekijää jäsenvaltioissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka. Tässä toimenpidekokonaisuudessa vähimmäispalkka korotetaan 60 prosenttiin mediaanipalkasta tai 50 prosenttiin keskipalkasta.³⁹ Näiden lukujen perusteella vähimmäispalkkadirektiivi vaikuttaisi noin 9 prosenttiin unionin työkäisestä väestöstä. Tämä luku edustaa niiden työntekijöiden määrää, joiden palkka ei riitä kohtuullisen elintason ylläpitämiseen, joten voidaan puhua merkittävästä määrästä ihmisiä, joita tämä ongelma koskee.

Vähimmäispalkkadirektiivin täytäntöönpano saattaa kuitenkin osoittautua haasteelliseksi tilanteissa, joissa jokin jäsenvaltio on haluton implementoimaan sitä. Eurooppaoikeudellisella normilla on välitön oikeusvaikutus, kun sen sisältö on selvä ja se ei sisällä kansallisia täytäntöönpanotoimia eli normi on ehdoton. Lisäksi normin tulee olla absoluuttinen eli siinä ei sallita kansallisia varauksia.⁴⁰ Vähimmäispalkkadirektiivi vaatii muiden direktiivien tapaan kansallisia lainsäädäntötoimia, joten sillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Tästä

³⁸ Eurostat 21.12.2020, Väestörakenne ja ikääntyminen. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:V%C3%A4est%C3%B6rakenne_ja_ik%C3%A4%C3%A4ntyminen, vierailtu 10.2.2022.

³⁹ Komission valmisteluasiakirja SWD(2020) 246 final: Komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiivistelmä vaikutustenarvioinnista, oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa, s. 4.

⁴⁰ Raitio – Tuominen 2020, s. 244.

syystä jäljelle jää komission tai toisten jäsenvaltioiden mahdollisuus nostaa rikkomuskanne implementoinnista kieltäytyvää tai direktiivin virheellisesti implementoinnista jäsenvaltiota vastaan.⁴¹

Perusteltua on myös kysyä, mitä riittäviä vähimmäispalkkoja Euroopan unionista koskeva ehdotus tarkoittaa unionin toimivallan näkökulmasta. Uusfunktionalistiseen integraatioteoriaan liittyy käsite integraation spillover -vaikutuksesta. Sillä tarkoitetaan integraation syvenemistä ja laajenemista, jossa integraation kerrannaisvaikutukset lisääntyvät ja läikkyvät muille sektoreille. Kyseisen kaltaista spillover -vaikutusta on huomattavissa SEUT 153 (5) artiklaa koskevan oikeuskäytännön sekä vähimmäispalkkadirektiivin välillä.⁴² SEUT 153 (5) artiklaa koskevat EUT:n tuomiot etenkin Del Cerro Alonso sekä Impact tuovat esille tämän yhdentymisen lisääntymisen muun muassa vähimmäispalkkojen sektoreille.

Kummassakaan edellä mainituissa tuomioissa ei suoranaisesti käsitellä vähimmäispalkkoja. Näin ollen vähimmäispalkkadirektiiviä voitaisiin pitää EUT:n tuomioiden edistämänä unionin vähimmäispalkkoja koskevana yhdentymisenä, jossa lähtökohtaisesti yksiselitteinen säännös, jolla unionin toimivaltaa rajoitetaan, saa unionin tuomioistuimessa sen sanamuotoa laajemman merkityksen, joka johtaa mahdollisesti vähimmäispalkkadirektiivin säätämiseen. Vaikka vähimmäispalkkadirektiivi ei suoranaisesti vaikuttaisi palkkoihin, sillä lähennettäisiin jäsenvaltioiden vähimmäispalkkojen sääntelyn lähtökohtia, joka puolestaan syventää integraatiota.

Vähimmäispalkkadirektiivin säätämisen ei kuitenkaan voida katsoa tarkoittavan unionin toimivallan laajenemista. Vähimmäispalkkojen säätämisen mahdollistaa myös esimerkiksi SEUT 175 artikla.⁴³ Lisäksi toimet joihin vähimmäispalkkadirektiivillä ryhdytään ovat myös SEUT 153 (5) artiklan mukaisia ja näin ollen unionin toimivallan rajoissa. Kuitenkin vähimmäispalkkadirektiivi voisi toimia edellä mainitun kaltaisena integraatiota syventävänä tekijänä.

Työssäkäyvien köyhyys on huomattava ongelma Euroopan unionin kansalaisten sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta ja palkkojen poljenta aiheuttaa haittaa myös eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten väliseen kilpailuun. Viimeisimpänä askeleena kohti vähimmäispalkkadirektiivin konkretisoitumista

⁴¹ Ks. rikkomuskanteesta ja kanneprosessin vaiheista Raitio – Tuominen 2020, s. 141–145.

⁴² Myhrman (toim.), Euroopan unionin syventyminen ja sosiaaliturva. Sosiaali- ja terveysministeriö 1999, s. 16.

⁴³ Vaihtoehtoisesta oikeusperustasta vähimmäispalkkoja koskien ks. Ane Aranguiz – Sacha Garben, *Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis*. College of Europe Policy Brief 9.19 2019.

otettiin, kun työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto muodosti 6.12.2021 yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta, joka valtuuttaa neuvoston puheenjohtajamaan neuvottelemaan ehdotuksesta Euroopan parlamentin kanssa.⁴⁴ Se miten tehokkaasti vähimmäispalkkadiirektiivillä pystyttäisiin vaikuttamaan työssäkäyvien kohtuullisen elintason turvaamiseen sekä päällimmäisenä se, tullaanko ehdotusta lopullisesti hyväksymään ja vaikuttavasti soveltamaan, selviää vasta tulevaisuudessa.

⁴⁴ Euroopan unionin neuvosto 13.12.2021, Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto, 6.–7. joulukuuta 2021. <https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/epsco/2021/12/06-07/>, vierailtu 10.7.2022.