

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 5/2006 rd**

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet sände den 9 december 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- chef för enheten för EU-rättsliga frågor Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet

- regeringssekreterare Mervi Kattelus och konsultativ tjänsteman Heikki Loppi, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Anu-Tuija Lehto, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- ansvarige för internationella ärenden Markus Penttinen, Akava rf
- specialrådgivare Anu Sajavaara, Finlands näringsliv rf
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Finland rf
- professor Niklas Bruun
- professor Kevät Nousiainen
- professor Kari-Pekka Tiitinen
- riksdagsledamot Heidi Hautala.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av jämställdhetsombudsman Päivi Romanov.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Stats- eller regeringscheferna och utrikesministrarna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa i Rom den 29 oktober 2004. Det konstitutionella fördraget är ett internationellt fördrag och för att det skall träda i kraft krävs det att alla stater som undertecknat fördraget också har ratificerat det. Målsättningen var att ratificeringarna skulle ha varit slutför-

da och att det konstitutionella fördraget därmed skulle ha trätt i kraft under Finlands EU-ordförandeskap.

Efter folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna fattade Europeiska rådet beslut om en period av eftertanke beträffande det konstitutionella fördraget. Enligt Europeiska rådets uttalande kommer denna period av eftertanke "att utnyttjas för att i våra länder möjliggöra en bred

debatt, där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna deltar. Denna aktiverande debatt, som redan har inletts i många medlemsstater, bör intensifieras och utvidgas." Europeiska rådet beslutade att återkomma till saken under Österrikes ordförandeskapsperiod för att göra en samlad bedömning av de nationella debatterna och enas om fortsättningen av processen.

Statsrådet hade förberett sig på att avlåta en proposition om godkännande av det konstitutionella fördraget till riksdagen hösten 2005. Efter Europeiska rådets uttalande om en period av eftertanke ansåg statsrådet att det inte föreligger skäl att begära att riksdagen skall godkänna fördraget omedelbart. Däremot ville man ändå ge riksdagen möjlighet att behandla det konstitutio-

nella fördraget utifrån en redogörelse. På så sätt får regeringen kännedom om riksdagens ståndpunkt till och syn på det konstitutionella fördraget innan Europeiska rådet återkommer till det under Österrikes ordförandeskapsperiod.

Förutom en detaljerad granskning av det konstitutionella fördraget innehåller redogörelsen en allmän del om hur unionen borde utvecklas i framtiden. I redogörelsen behandlas kort även utvidgningen av unionen, något som hör nära samman med den debatt om unionens framtid som förs i Europa.

Statsrådets redogörelse är avsedd att utgöra underlag för en omfattande riksdagsdebatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid. Statsrådet hoppas att redogörelsen också skall vara till nytta för den samhällsdebatt som förs om Europeiska unionens framtid.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har behandlat statsrådets redogörelse i fråga om sitt eget ansvarsområde. Vi koncentrerar oss här på de effekter som det konstitutionella fördraget kan få på arbetslivet och jämställdheten, om det godkänns.

Utskottet anser att det är viktigt att Europeiska unionens utvecklas. Jämfört med de gällande fördragen (dvs. efter Nicefördraget) är det konstitutionella fördraget klarare, enklare och effektivare med tanke på beslutsfattande. Med avseende på utskottets ansvarsområde ingår de principiellt viktiga och välkomna bestämmelserna i fördraget i del I, nämligen jämställdhetsbestämmelserna i artiklarna I-2 och I-3 samt bestämmelserna i artikel I-48 om ökad betydelse för arbetsmarknadens parter och stärkta avtals- och förhandlingsrättigheter.

De viktigaste medborgerliga rättigheterna får en starkare ställning genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna införlivas med för-

draget och därmed blir ett rättsligt bindande dokument. Med avseende på arbetslivet är bestämmelserna i avdelningen om solidaritet (artiklarna II-87—II-98) särskilt väsentliga. Dessa artiklar kan anses innehålla en definition av kärnan i den europeiska sociala modellen, som EU-institutionerna inte får frånga och som medlemsstaterna åtagit sig att respektera.

Förhållandet mellan arbetsrätt och ekonomiska fri- och rättigheter

Många av det konstitutionella fördragets artiklar kommer att stärka EU:s sociala dimension. Problemen hänger samman med den spänning som råder mellan de bestämmelserna och bestämmelserna om den inre marknaden, som förbjuder snedvridning av konkurrensen och garanterar fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital. Exempelvis ökade spänningen mellan arbetsrätten och EU-lagstiftningen på det ekonomiska området när unionen utvidgades till 25 medlemsländer.

Aktuella mål vid EG-domstolen kommer att innebära en prövning av vilken betydelse den so-

ciala dimensionen tillmäts i förhållande till bestämmelserna om den inre marknaden. Detta gäller bland annat det s.k. Vaxholmsmålet om fackförbundens rätt att vidta stridsåtgärder för att försöka förmå en utländsk arbetsgivare att teckna kollektivavtal om de svenska arbets- och anställningsvillkor skall följas när man låter utföra arbete i Sverige. Arbetsdomstolen i Sverige har bett EG-domstolen komma med ett förhandsavgörande om en bestämmelse i svensk lagstiftning som tillåter sådana stridsåtgärder är förenlig med EG-rätten. Många medlemsländer har gjort intervention i domstolsbehandlingen på grund av att målet är av stor principiell betydelse. Även om de s.k. Vaxholms- och Vikingmålen vid EG-domstolen är enskilda fall kan de ge en antydning om hurdana konflikter är att vänta i fortsättningen.

Det konstitutionella fördraget innehåller en artikel om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder (stridsåtgärder) som tryggar rätten att i händelse av intressekonflikter tillgripa stridsåtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk. Utskottet vill särskilt fästa regeringens uppmärksamhet vid att den bestämmelsen innebär ett betydligt mer begränsat skydd än vad vår nationella lagstiftning garanterar. Exempelvis omfattar skyddet inte stöd- och sympati-strejker eller s.k. politiska strejker, som har ansetts lagliga enligt den finländska lagstiftningen. Detta kan leda till problematiska situationer när det gäller gränsöverskridande stridsåtgärder mellan medlemsstaterna. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra vilken medlemsstats lagstiftning som skall tillämpas vid bedömningen av om den gränsöverskridande åtgärden är laglig eller ej och vilken lagstiftning som gäller när eventuella skadestånd och andra påföljder påförs.

Samma problematik gäller i fråga om en ny förordning som är under arbete, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II). Enligt förslaget gäller lagen i den stat där skadan uppkom, oavsett var den gärning som ledde till skadan utförs. En följd kan bli att en i Finland lagligen verkställd arbetsinställelse kan leda till krav på skadestånd eller andra påföljder

på grundval av lagstiftningen i den stat där ett multinationellt företag har sitt säte.

Det är viktigt, menar utskottet, att regeringen tar allvarligt på den inbyggda spänningen mellan fri rörlighet och den sociala dimensionen, en spänning som framkommit även under den senaste tiden i samband med behandlingen av det s.k. tjänstedirektivet. Om den fria rörligheten och de ekonomiska friheterna får en alltför stark ställning i förhållande till de sociala rättigheter som skyddar arbetskraften, kan följden bli att vi äventyrar de rättigheter som hör till de grundläggande principerna för det nordiska avtalssamhället och att balansen mellan arbetsmarknadens parter rubbas. Utskottet vill här framhäva hur viktiga det finländska avtalssamhället och arbetsmarknadens förhandlingssystem är för samhällsfreden och vår nationella konkurrenskraft. Systemet har bidragit till att vi i Finland under de senaste årtiondena internationellt sett haft väldigt få stridsåtgärder, vilket bidragit till att vår konkurrensförmåga utvecklats positivt.

Utskottet betonar att det är fråga om rättigheter som är av grundläggande betydelse för medborgarna. Om en obalans mellan sociala rättigheter och ekonomiska friheter inom EU-rätten leder till att exempelvis strejkrätten bryts genom skadestånd och domar i brottmål som förstör förutsättningarna för arbetstagarorganisationernas verksamhet, kan följderna inverka negativt på det förtroende och den respekt som EU åtnjuter bland allmänheten.

Utskottet anser det vara viktigt att regeringen fäster avseende vid spänningen mellan de ekonomiska friheterna och den sociala dimensionen i Europeiska unionen och att regeringen försöker mervärka till att detta tillstånd avhjälps genom att stärka den sociala dimensionens betydelse.

Jämställdhet mellan könen

Före EU-medlemskapet kom de internationella impulserna till vår jämställdhetslagstiftning från FN:s människorättskonventioner, särskilt ILO:s anti-diskrimineringskonventioner och FN-kon-

ventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). CEDAW:s övergripande natur hade stor inverkan på att syftet med vår jämställdhetslag är jämställdhet generellt och inte bara i arbetslivet. Jämställdhetsåliggandena genomfördes med det övriga Norden som norm, eftersom våra nordiska grannar som referensgrupp ställer högre krav än EU:s medlemsländer sammantagna.

Inom EU har jämställdheten varit ett centralt område för socialpolitiken, men det har varit fråga om en relativt snäv jämställdhetssyn, främst inom arbetslivet. EU-rätten har fram till de senaste åren värnat formell jämställdhet, medan Finland och de övriga nordiska länderna betonat främjande av faktiskt jämställdhet.

Den nuvarande rättsliga grunden inom EU är oomtvistligt svårtydd. Detta har försvagat effekterna av i och för sig bra normer för jämställdhet och icke-diskriminering. Det konstitutionella fördraget innehåller i huvudsak de tidigare bestämmelserna och rättsliga grunderna i fråga om jämställdhet, men innebär ändå ett klarare läge och en bättre situation. Det är viktigt, menar utskottet, att jämställdheten nu anges i artikeln där unionens värden räknas upp (artikel I-2) och att främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män anges bland unionens mål (artikel I-3).

Stadgan om de grundläggande rättigheterna förbjuder all diskriminering på grund av kön och kräver att jämställdhet skall säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön. Dessa artiklar tyder på att principen

om jämställdhet mellan könen inom EU nu även gäller utanför arbetslivet. Detta måste anses vara den senaste tidens stora förändring.

Ett aktivt främjande av jämställdheten har fått ökad tyngd inom unionen under den senaste tiden. Detta syns också på fördragsbestämmelserna. Fördraget tillåter positiv särbehandling av det underrepresenterade könet, och dessutom ingår tanken om att låta jämställdhetsaspekten genomsyra all gemenskapspolitik (s.k. mainstreaming) i fördraget. Den principen infördes bland EU:s principer genom Amsterdamfördraget.

Generellt sett kan man ifrågasätta om EU inverkat på jämställdheten i Finland till exempel med tanke på mer jämlika villkor när det gäller arbete, social trygghet och rent allmänt. Trots sina brister har EU-rätten ändå stärkt vår lagstiftning mot diskriminering och i många sammanhang infört en högre skyddsnivå än den som fanns i den nationella rätten. Sammantaget kan man således göra den bedömningen att EU inverkat positivt på jämställdheten i Finland genom lagstiftningen om icke-diskriminering. Den senaste tidens förändringar har också stärkt de aktiva jämställdhetsåtgärdernas betydelse inom EU-rätten och utvidgat tillämpningen av regler som tillåter sådana åtgärder.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 31 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tarja Cronberg /gröna
Sari Essayah /kd (delvis)
Susanna Haapoja /cent
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Markus Mustajärvi /vänst

Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /cent
Jukka Roos /sd (delvis)
Tero Rönni /sd
Arto Satonen /saml
Kimmo Tiilikainen /cent
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Utskottet tar i sitt utlåtande upp den spänning som råder mellan arbetsrätten och de ekonomiska fri- och rättigheterna, och dessutom pekar utskottet på de artiklar i det konstitutionella fördraget som tydligt kringskär det skydd som stridsåtgärderna har i den nationella lagstiftningen. Vidare pekar utskottet på problemet med den rättsliga grunden för gränsöverskridande åtgärder mellan medlemsstaterna. Gränserna för regleringen förblir otydliga i flera angelägna och nationellt viktiga arbetsrättsliga frågor — tolkningen skjuts över på domstolarna.

I syfte att säkerställa viktiga medborgerliga rättigheter föreslår utskottet en kläm om att regeringen fäster avseende vid att spänningen mellan de ekonomiska friheterna och den sociala dimensionen avskaffas och försöker påverka detta. Det är emellertid så att utskottet skall ta ställning till det föreliggande fördraget och dess innehåll. En eventuell ratificering kommer att

ske utifrån den bedömningen. Vi godtar inte det sätt på vilket en majoritet inom utskottet försöker göra det konstitutionella fördragets innehåll på vårt ansvarsområde mer acceptabelt.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda anser vi att utskottet bör föreslå följande kläm:

Det konstitutionella fördraget uppfyller inte de förväntningar som ställdes om att det skulle kodifiera och reformera EU:s fördrag. Det nya fördraget råder inte bot på det spänningstillstånd som råder mellan arbetstagarnas rättigheter och de ekonomiska friheterna i EU, och det klarlägger inte heller dessa rättigheters inbördes författningsmässiga hierarki. Därför föreslår utskottet att Finland inte i något skede ratificerar detta konstitutionella fördrag.

Helsingfors den 31 mars 2006

Sari Essayah /kd
Leena Rauhala /kd
Tero Rönni /sd

Esa Lahtela /sd
Jukka Roos /sd
Markus Mustajärvi /vänst