

SUUREN VALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2012 vp

Eduskunnan perusteltu lausunto Euroopan unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta asetusehdotukseen työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen

JOHDANTO

Vireilletulo

Euroopan komissio antoi 21 päivänä maaliskuuta 2012 ehdotuksen neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen COM(2012) 130 (Monti II -asetus) ja toimitti sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 2.4.2012. Eduskunta voi pöytäkirjassa N:o 2 määrittelyssä ajassa lähettää Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, ettei kyseinen esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Työjärjestyksen 30 §:n 4 momentin mukaan eduskunta voi

suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 artiklassa 6 tarkoitetun perustellun lausunnon. Eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.

Suuri valiokunta merkitsi 11.4.2012 kokouksessaan toissijaisuusasian saapuneeksi tunnuksella TS 20/2012 vp ja lähetti asian työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. Suuri valiokunta päätti 11.5.2012 työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyynnöstä ottaa asian käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta ja laatia asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan päätökseksi säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Perusteltu lausunto on toimitettava toimielimille 22.5.2012 mennessä.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjalliset asiantuntijalausunnat Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Akava ry:ltä sekä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta.

Viitetiedot

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on 8.5.2012 esittänyt, että suuri valiokunta ottaa asetusehdotuksen käsiteltäväksi SEU 5 artiklassa määritel-

lyn toissijaisuusperiaatteen kannalta, ja antanut asiasta suurelle valiokunnalle lausunnon (TyVL 8/2012 vp), joka on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

EHDOTUKSEN SISÄLTÖ JA VALTIONEUVOSTON KANTA

Komission ehdotus

Komission mukaan asetusehdotuksen tavoitteena on selkeyttää yleisiä periaatteita ja EU:n tasolla sovellettavia sääntöjä, jotka koskevat perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä, mukaan lukien tarve sovittaa yhteen näitä tilanteita rajat ylittävissä tilanteissa.

Komissio toteaa, että se pyrkii ehdotuksellaan selkeyttämään EU-tuomioistuimen työtaisteluoikeuden ja vapaan liikkuvuuden suhdetta koskevia ratkaisuja C-438/05 Viking Line ja C-341/05 Laval ja varmistamaan asianmukaisen tasapainon ammattiliittojen työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden, harjoittamisen ja toisaalta perussopimukseen kirjattujen taloudellisten vapauksien välillä. Komission ehdotus sisältää määräyksiä riitojenratkaisumenettelyistä (3 artikla), kansallisten tuomioistuinten roolista (3 artiklan 4 k.) ja ilmoitus- ja varoitusjärjestelmästä (4 artikla). Näillä määräyksillä komissio pyrkii perustelujensa mukaan luomaan tarvittavaa oikeusvarmuutta ja välttämään kansallisella ta-

solla yksipuolisesti tehtäviä ratkaisuja, jotka liittyvät työtaisteluoikeuden, mukaan lukien lakko-oikeuden, harjoittamiseen ja siihen, missä laajuudessa ammattiliitot voivat puolustaa ja suojella työntekijöitä rajat ylittävissä tilanteissa.

Valtioneuvoston kanta toissijaisuusperiaatteeseen

Valtioneuvosto on ottanut ehdotukseen kantaa asetusehdotusta koskevassa perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähettämässään valtioneuvoston kirjelmässä (U 29/2012 vp). Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotukseen kokonaisuudessaan varsin kriittisesti ja varauksellisesti. Ehdotuksen määräykset vaikuttavat sisällöltään ja vaikutuksiltaan epäselviltä. Ehdotukset eivät myöskään näyttäisi selkiennyttävän EU-tason työriitojen osalta nykyistä oikeustilaa komission esittämällä tavalla. Ehdotuksen lisäarvo vaikuttaa näin ollen kyseenalaiselta. Valtioneuvosto esittää myös epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suuri valiokunta toteaa, että asetusehdotukseen liittyy monia kansallisen, kansainvälisen ja EU-oikeuden suhdetta koskevia kysymyksiä. Tässä mietinnössä käsitellään asetusehdotuksen suhdetta SEU 5 artiklassa säädeltyyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen. Muihin kysymyksiin suuri valiokunta palaa lausueessaan asiasta U 29/2012 vp.

Arvio ehdotuksen suhteesta toissijaisuusperiaatteeseen

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen asetusehdotuksen puuttuvasta lisäarvosta ja siitä, että nyt esitetyssä muodossaan ehdotuksella ei voida saavuttaa sen esitettyä tavoitetta oikeustilan (Laval- ja Viking Line -ratkaisut) selkiyttämistä. Näin ollen suuri valiokunta toteaa, että ehdotus rikkoo SEU 5 artiklassa määriteltyä toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Toissijaisuusperiaatteen osalta valiokunta to-

teaa, että periaatteen tarkoituksena on säädellä ja rajata unionin toimivallan käyttöä: Euroopan unionin tulee toimia vain, jos sen toiminta on välttämätöntä kysymyksessä olevan ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteesta puolestaan seuraa, ettei unionin toiminnan sisältö ja muoto saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suuri valiokunta katsoo työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lailla, että ehdotus esitetyssä muodossaan ei selkeyttäisi komission väittämällä tavalla EU-tason lakko-oikeuden sisältöä suhteessa EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin eikä suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Asetusehdotus jättää huomiotta säännösten suhteen kansainvälisten YK:n, ILO:n ja Euroopan neuvoston sopimusten yhdistymisvapautta ja lakko-oikeutta koskeviin määräyksiin, jotka on myös kunkin jäsenvaltion valtiösääntöisiä menettelyjä noudattaen saatettu osaksi kansallista normistoa. Valiokunta muistuttaa, että EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat aiheuttaneet epäselvyyttä juuri ihmisoikeussopimuksissa olevien työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiden ensisijaisesta soveltamisesta. Asetusehdotus jää tältä osin epäselväksi ja käytännössä voi merkitä työntekijöiden perusoikeuksien selkeää rajaamista.

Viitaten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen suuri valiokunta toteaa myös, että "rajat ylittävä tilanne" on käsitteenä tulkinnanvarainen. Asetusehdotus koskee lähtökohtaisesti muitakin työtaistelutoimia kuin lakkoja. Asetuksen perusteella tulisi hyvin vaikeaksi yksittäistapauksessa vetää rajaa sen suhteen, onko työtaistelutoimenpide luonteeltaan rajat ylittävä EU-tason toimi vaiko vain kansallinen ja miten menetellään, jos kyse on samaan aikaan sekä kansallisesta että rajat ylittävistä työtaistelutoimista. Ehdotus saattaisi äärimmillään laajentaa EU:n toimivaltaa näissä tapauksissa myös kansallisiin työtaistelutoimiin. Tähän suuntaan saat-taisi vaikuttaa myös ehdotettu velvoite ilmoittaa komissiolle jäsenvaltioissa esiintyvistä työtaisteluhista. Toteutuessaan esitetyssä muodos-

saan asetus voisi lisäksi vaarantaa kansallisten hyvin toimivien työriitojen ratkaisujärjestelmien toimivuuden. Vaikka komissio toteaa, ettei asetusehdotus rajoita jäsenvaltioissa tunnustettujen riitojen ratkaisumenettelyjen käyttämistä, sillä saattaa kuitenkin käytännössä olla sellaisia vaikutuksia. Valiokunta painottaakin tässä yhteydessä toissijaisuusperiaatteen keskeistä sisältöä: Euroopan unionin tulee toimia vain, jos sen toiminta on tarpeellista ja siitä on selvästi hyötyä sellaisten rajat ylittävien näkökohtien vuoksi, joita jäsenvaltiot eivät voi yksin tyydyttävästi säädellä.

Lopuksi suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komissio on ehdottanut asetuksen oikeusperustaksi SEUT 352 artiklaa (nk. joustolauseke), koska ehdotuksen alalla unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa minkään perustamissopimuksen artiklan nojalla. Valiokunta toteaa, että SEUT 352 artiklaa voidaan käyttää varsin rajatuissa tilanteissa, mikäli unionin toiminta osoittautuu tarpeelliseksi perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Lausekkeen luonnetta poikkeusmääräyksenä korostaa myös siinä komissiolle asetettu velvollisuus tiedottaa sen perusteella tehdyistä ehdotuksista kansallisille parlamenteille toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

Suuri valiokunta toteaa, että joustolausekkeen käytölle on perussopimuksessa asetettu varsin tiukat edellytykset, jotka eivät ehdotuksen osalta täyty ottaen huomioon ehdotuksen sisältö. Tältä osin valiokunta viittaa erityisesti edellä toissijaisuusarvioinnin yhteydessä esittämiinsä näkemyksiin ehdotuksen puuttuvasta lisäarvosta ja siitä, etteivät asetuksessa ehdotetut toimet ole omiaan saavuttamaan asetuksen esitettyä tavoitetta.

Päätös

Suuri valiokunta ehdottaa, että eduskunta päättää antaa seuraavan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitettyssä, toissijaisuus- ja suhteel-

SuVM 1/2012 vp — M 2/2012 vp

lisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa tarkoitetun perustellun lausunnon:

Eduskunta katsoo suuren valiokunnan mietinnössä SuVM 1/2012 vp esitetyin perustein, että Euroopan komission eh-

dotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen on esitetyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj. Antti Kaikkonen /kesk
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Juho Eerola /ps
Pietari Jääskeläinen /ps
Anne Louhelainen /ps
Riitta Myller /sd
Mauri Pekkarinen /kesk
Kimmo Sasi /kok
Anni Sinnemäki /vihr
Jouko Skinnari /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Lenita Toivakka /kok

Tytti Tuppurainen /sd
Sinuhe Wallinheimo /kok
Jan Vapaavuori /kok
Pia Viitanen /sd
Sofia Vikman /kok
Anne-Mari Virolainen /kok
Peter Östman /kd
vjäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Jari Leppä /kesk
Silvia Modig /vas
Jussi Niinistö /ps
Hanna Tainio /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.