

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
5/2006 vp**

**Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin
perustuslakisopimuksesta**

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 9 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- EU-oikeuden yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö

- hallitussihteeri Mervi Kattelus ja neuvotteleva virkamies Heikki Loppi, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Anu-Tuija Lehto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- kansainvälisten asiain vastaava Markus Penttinen, Akava ry
- asiantuntija Anu Sajavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Niklas Bruun
- professori Kevät Nousiainen
- professori Kari-Pekka Tiitinen
- kansanedustaja Heidi Hautala.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion tai hallitusten päämiehet ja ulkoministerit allekirjoittivat Roomassa 29.10.2004 sopimuksen Euroopan perustuslaista. Perustuslakisopimus on kansainvälinen sopimus, jonka voimaantulo edellyttää kaikkien allekirjoittajavaltioiden ratifiointia. Tavoitteeksi asetettiin ratifiointien loppuunsaattaminen ja sen myötä perustuslakisopimuksen voimaantulo Suomen EU-puheenjohtajakaudella.

Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten jälkeen Eurooppa-neuvosto päätti ottaa perustuslakisopimuksen suhteen pohdintataun. Eurooppa-neuvoston julkilausuman mukaan "pohdinta-aikana kussakin maassa käydään laaja keskustelu, johon otetaan mukaan niin kansalaiset, kansalaisyhteiskunta, työmarkkinaosapuolet, kansalliset parlamentit kuin poliittiset puolueetkin. Tätä aktivoivaa keskustelua, jota jo käydään useissa jäsenvaltioissa, on vahvistet-

tava ja laajennettava. "Eurooppa-neuvosto päätti palata asiaan Itävallan puheenjohtajakaudella tehdäkseen kokonaisarvion jäsenvaltioissa käydyistä keskusteluista ja päättääkseen prosessin jatkosta.

Valtioneuvosto oli valmistautunut antamaan eduskunnalle esityksen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä syksyllä 2005. Eurooppa-neuvoston pohdintataukoa koskevan julkilausuman jälkeen valtioneuvosto katsoi, ettei eduskuntaa ole syytä pyytää hyväksymään sopimusta välittömästi. Sen sijaan eduskunnalle haluttiin antaa mahdollisuus käsitellä perustuslakisopimusta valtioneuvoston selonteon pohjalta. Näin eduskunnan kanta ja näkemys perustuslakisopimuksesta ovat valtioneuvoston tiedossa ennen kuin

Eurooppa-neuvosto palaa siihen Itävallan puheenjohtajakaudella.

Perustuslakisopimusta koskevan yksityiskohdallisen tarkastelun lisäksi selontekoon sisältyy yleisluontoinen osuus siitä, miten unionia tulisi kehittää tulevaisuudessa. Selonteossa käsitellään lyhyesti myös unionin laajentumista, joka liittyy kiinteästi unionin tulevaisuudesta Euroopassa käytävään keskusteluun.

Valtioneuvoston selonteon tarkoituksena on pohjustaa perustuslakisopimusta ja Euroopan tulevaisuutta koskevaa laajaa keskustelua eduskunnassa. Valtioneuvosto toivoo, että selonteko olisi hyödyksi myös Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävässä kansalaiskeskustelussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston selontekoa oman toimialansa osalta ja keskittyy lausunnossaan erityisesti perustuslakisopimuksen hyväksymisen mahdollisiin vaikutuksiin työelämään sekä naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon.

Valiokunta pitää Euroopan unionin kehittämistä tärkeänä. Voimassa olevaan Nizzan perustamissopimukseen verrattuna perustuslakisopimus on selkeämpi, yksinkertaisempi ja tehokkaampi päätöksenteon näkökulmasta. Valiokunnan toimialan kannalta periaatteellisesti tärkeitä ja tervetulleita ovat sopimuksen I osaan sisältyvät säännökset tasa-arvosta (I-2 ja I-3) ja työmarkkinajärjestöjen aseman ja sopimus- ja neuvotteluoikeuksien vahvistamisesta (I-48).

Perusoikeusasiakirjan sisällyttäminen perustuslakisopimukseen ja asiakirjan tulo oikeudellisesti sitovaksi edistää kansalaisten keskeisiä oikeuksia. Työelämän kannalta erityisen olennaisia ovat Yhteisvastuu-osastoon kuuluvat artiklat (II-87—II-98). Näissä artikloissa voidaan katsoa määriteltävän eurooppalaisen sosiaalisen

mallin ydinsisältö, jota EU:n toimielimet eivät saa loukata ja johon jäsenvaltiot ovat sitoutuneet.

Työoikeuden ja taloudellisten oikeuksien suhde

Monet perustuslakisopimuksen määräykset vahvistavat EU:n sosiaalista ulottuvuutta. Ongelmat liittyvät näiden määräysten jännitteeseen suhteeseen sisämarkkinasäännöksiin, joissa kielletään kilpailun edellytysten vääristäminen ja taataan henkilöiden, palveluiden, tavaroiden ja pääomien vapaa liikkuvuus. Jännite esimerkiksi työoikeuden ja taloudellisen EU-lainsäädännön välillä kasvoi unionin laajentuessa 25 jäsenvaltion unioniksi.

EY-tuomioistuimessa testataan parhaillaan sosiaalisen ulottuvuuden painoarvoa suhteessa sisämarkkinamääräyksiin muun muassa ns. Vaxholm-tapauksessa, joka koskee ammattiliiton oikeutta ryhtyä työtaisteluun painostaakseen ulkomaisen työnantajan tekemään työehtosopimuksen Ruotsissa teetettävissä töissä noudatettavista ruotsalaisista työehdoista. Ruotsin työtuomioistuin on pyytänyt EY-tuomioistuimen lausuntoa siitä, onko tällaisen työtaistelun oikeuttava

Ruotsin lain säännös ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. Monet jäsenmaat ovat tehneet tuomioistuinkäsittelyyn väliintulon tapauksen suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi. Vaikka EY-tuomioistuimeen saatetut tapaukset Vaxholm ja Viking ovat yksittäisiä tapauksia, ne voidaan nähdä oireina siitä, minkä tyyppisiä konflikteja jatkossa tullaan näkemään.

Perustuslakisopimukseen sisältyy neuvottelu-oikeutta ja oikeutta työtaistelutoimiin koskeva artikla, jossa turvataan oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien. Valiokunta kiinnittää hallituksen huomiota erityisesti siihen, että säännös antaa työtaistelutoimille merkittävästi suppeamman suojan kuin Suomen voimassa oleva lainsäädäntö. Suoja ei kata esimerkiksi tuki- tai myötätuntolakkoja eikä ns. poliittisia lakkoja, jotka Suomen lainsäädännön mukaan on katsottu laillisiksi. Tästä voi aiheutua ongelmallisia tilanteita jäsenvaltioiden rajat ylittävien työtaistelutoimien kohdalla. Ongelmia voi syntyä esimerkiksi sen suhteen, minkä jäsenvaltion lainsäädännön mukaan arvioidaan rajat ylittävän toimenpiteen laillisuus tai laittomuus ja mitä lainsäädäntöä sovelletaan määrittäessä mahdollisia vahingonkorvaus- yms. seuraamuksia.

Samaan ongelmatiikkaan liittyy myös parhaillaan valmisteilla oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II). Asetusesityksen mukaan sovellettaisiin sen valtion lakia, jossa vahinko ilmenee, riippumatta siitä, missä vahingon aiheuttanut teko on tapahtunut. Tämä voisi johtaa siihen, että Suomessa laillisesti toimeenpannusta työnseisauksesta vaadittaisiin vahingonkorvauksia tai muita seuraamuksia monikansallisen yrityksen kotipaikan lainsäädännön perusteella.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus kiinnittää vakavaa huomiota vapaan liikkuvuuden ja sosiaalisen ulottuvuuden väliseen jännitteeseen, joka on viime aikoina noussut esiin myös palveludirektiiviä käsiteltäessä. Jos vapaalle liikkuvuudelle ja taloudellisille oikeuksille annetaan ylikorostunut asema suhteessa sosiaalisiin, työ-

voiman suojeluun liittyviin oikeuksiin, voidaan vaarantaa pohjoismaisten sopimusyhteiskuntien perusperiaatteisiin kuuluvat oikeudet ja horjuttaa työmarkkinaosapuolten välistä tasapainoa. Valiokunta korostaa suomalaisen sopimusyhteiskunnan ja työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmän merkitystä yhteiskuntarauhan ja Suomen kilpailukyvyn kannalta. Tämän järjestelmän avulla Suomessa on viime vuosikymmeninä päästy kansainvälisesti verrattuna hyvin alhaisiin työtaistelumääriin, mikä on edesauttanut Suomen kilpailukyvyn myönteistä kehitystä.

Valiokunta painottaa, että kyseessä ovat kansalaisten keskeiset oikeudet. Jos sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien välisen suhteen epätasapaino EU-oikeudessa johtaa esimerkiksi lakko-oikeuden murtumiseen työntekijäjärjestöjen toimintaedellytykset tuhoavien vahingonkorvausten tai rikostuomioiden muodossa, seuraukset voivat vaikuttaa kielteisesti siihen luottamukseen ja arvostukseen, jota Euroopan unioni kansalaistensa silmissä nauttii.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus kiinnittää huomiota taloudellisten oikeuksien ja sosiaalisen ulottuvuuden väliseen jännitteeseen Euroopan unionissa ja pyrkii vaikuttamaan siten, että jännitettä purettaisiin vahvistamalla sosiaalisen ulottuvuuden painoarvoa.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Ennen EU-jäsenyyttä tasa-arvolainsäädäntöön liittyvät kansainväliset virikkeet saatiin Suomeen YK:n ihmisoikeussopimuksista, etenkin ILO:n syrjinnänvastaisista sopimuksista ja YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävästä yleissopimuksesta (CEDAW). CEDAW-sopimuksen laaja-alaisuus vaikuttikin merkittävästi siihen, että Suomen tasa-arvolaki tähtää tasa-arvon saavuttamiseen yleisesti eikä pelkästään työmarkkinoilla. Mittapuuna tasa-arvovelvoitteita toimeenpantaessa käytettiin muita Pohjoismaita, jotka ovat sukupuolten tasa-arvon suhteen vaativampi viiteryhmä kuin EU:n jäsenmaat kokonaisuutena.

EU:n piirissä sukupuolten välinen tasa-arvo on ollut keskeinen sosiaalipolitiikan alue, mutta kysymys on ollut suhteellisen kapeasti ymmärréstystä tasa-arvon edistämisestä etupäässä työelämässä. EU-oikeus on viime vuosiin saakka suojellut muodollista tasa-arvoa, kun taas Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on korostettu tosiasiallisen tasa-arvon edistämistä.

Nykyinen Euroopan unionin oikeusperusta on kiistatta vaikeaselkoinen, mikä on heikentänyt hyvienkin sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen liittyvien normien vaikutusta. Tässä mielessä perustuslakisopimus, johon on pääpiirteissään siirretty naisten ja miesten tasa-arvoa koskevat määräykset ja oikeusperustat, selkeyttää ja parantaa tilannetta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tasa-arvo on perustuslakisopimuksessa todettu yhdeksi Euroopan unionin perustana olevista arvoista (I-2) ja unionin yhdeksi tavoitteeksi on määritelty naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen (I-3).

Perusoikeuskirjassa kielletään kaikenlainen syrjintä sukupuolen perusteella ja edellytetään naisten ja miesten välisen tasa-arvon varmistamista kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien. Nämä artiklat ilmentävät sitä, että sukupuolten välisen tasa-arvon periaate on Euroopan unionissa laajentunut myös työelämän ulkopuolelle. Tätä on pidettävä viime aikojen merkittävänä muutoksena.

Tasa-arvon aktiivinen edistäminen on saanut unionissa viime aikoina aiempaa suuremman

painoarvon, ja tämä näkyy myös sopimuksen määräyksissä. Sopimuksessa sallitaan positiivisten erityistoimien käyttäminen aliedustetun sukupuolen hyväksi. Sopimukseen on sisällytetty myös ajatus tasa-arvonäkökulman sisällyttämisestä kaikkeen yhteisön toimintaan eli valtavirtaistamisen periaate, joka otettiin EU:n periaatteisiin Amsterdamin sopimuksella.

Laajassa mielessä Euroopan unionin vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon Suomessa esimerkiksi tasa-arvoisempien työnteon, sosiaaliturvan ja yleisten elämisen ehtojen mielessä voidaan pitää kyseenalaisina. Puutteineenkin unionin oikeus on kuitenkin vahvistanut Suomen syrjinnänvastaista oikeutta ja antanut monissa yhteyksissä korkeamman suojan tason kuin Suomen kansallinen oikeus. Kaiken kaikkiaan Euroopan unionin voidaan siten arvioida vaikuttaneen myönteisesti sukupuolten väliseen tasa-arvoon Suomessa syrjinnänvastaisen oikeuden kautta. Viimeaikaiset muutokset ovat vahvistaneet myös positiivisten tasa-arvon edistämistoimien merkitystä unionin oikeudessa ja laajentaneet niiden käytön sallivia sääntöjä.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jukka Gustafsson /sd	Leena Rauhala /kd
jäs.	Tarja Cronberg /vihr	Juha Rehula /kesk
	Sari Essayah /kd (osittain)	Jukka Roos /sd (osittain)
	Susanna Haapoja /kesk	Tero Rönni /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Arto Satonen /kok
	Esa Lahtela /sd	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Riikka Moilanen-Savolainen /kesk	Jaana Ylä-Mononen /kesk.
	Markus Mustajärvi /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunnan lausunnossa on tuotu esille jännitteet työoikeuden ja taloudellisten oikeuksien suhteessa ja kiinnitetty huomiota perustuslakisopimuksen artikloihin, jotka selkeästi supistavat työtaistelutoimille annettavaa suojaa verrattuna voimassaolevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Samoin valiokunta kiinnittää huomiota jäsenvaltioiden rajat ylittävien toimenpiteiden oikeusperustan ongelmallisuuteen. Sääntelyn rajat jäävät useissa keskeisissä kansallisesti tärkeissä työoikeudellisissa kysymyksissä epäselviksi, ja tulkinta siirtyy tuomioistuimelle.

Kansalaisten keskeisten oikeuksien turvaamiseksi valiokunta esittää pontenaan, että hallitus kiinnittäisi huomiota taloudellisten oikeuksien ja sosiaalisen ulottuvuuden välisen jännitteen purkamiseen ja pyrkisi vaikuttamaan siihen. Valiokunnan tulee kuitenkin ottaa kantaa käsillä olevaan sopimukseen ja sen sisällön hyväksyttävyyteen, jolta pohjalta mahdollinen ratifiointi

tapahtuu. Emme hyväksy valiokunnan enemmistön tapaa yrittää tehdä perustuslakisopimuksen sisältö toimialan osalta näin hyväksyttävämmäksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää näin kuuluva ponsi:

Perustuslakisopimus ei täytä niitä odotuksia, joita siihen kohdistui kodifioivana unionin perussopimusjärjestelmän uudistajana. Perustuslakisopimus ei paranna työoikeuksien ja taloudellisten oikeuksien välistä jännitettä Euroopan unionissa eikä selkeytä niiden keskinäistä säädöshierarkiaa. Valiokunta siksi esittää, että Suomi ei missään vaiheessa ratifioi tätä perustuslakisopimusta.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2006

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

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