

U 29/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (*Monti II-asetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 21 päivänä maaliskuuta 2012 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (KOM (2012) 130) lopullinen) sekä siihen liittyvä muistio.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2012

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Hallitusneuvos Liisa Heinonen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2012/0827

**EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI TYÖTAISTELUOIKEUDEN HARJOITTA-
MISESTA SUHTEESSA SJOITTAUTUMISVAPAUTEEN JA PALVELUJEN TARJOA-
MISEN VAPAUTEEN (KOM(2012) 130 LOPULLINEN)**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 21 päivänä maaliskuuta 2012 ehdotuksensa neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (KOM(2012) 130) lopullinen).

Ehdotuksen taustalla on laaja kansalaiskeskustelu, joka seurasi EU:n tuomioistuimen joulukuussa 2007 antamista tuomioista asiassa C-438/05 The International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni vastaan Viking Line ABP ja OÜ Viking Line Eesti sekä asiassa C-341/05 Laval un Partneri Ltd vastaan Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet.

EU-tuomioistuin tunnusti mainituissa asioissa lakko-oikeuden sekä totesi, että oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin työntekijöiden suojelemiseksi on sellainen oikeutettu intressi, jonka vuoksi perussopimuksessa taattujen perusvapauksien rajoittaminen voi olla lähtökohtaisesti perusteltua. Toisaalta tuomioistuin totesi myös, että työtaisteluoikeuden käyttämiselle voidaan kuitenkin asettaa tiettyjä rajoituksia suhteessa taloudellisten vapauksien harjoittamiseen.

Edellä mainittujen tuomioiden on kansalaiskeskustelussa arvioitu muun muassa heikentävän ammattiliittojen mahdollisuuksia ryhtyä toimiin työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi tilanteissa, joilla on liittymiä sijoittautumisvapauteen tai palvelujen tarjoamisen vapauteen.

Myös professori Monti totesi Euroopan komission puheenjohtajalle 9 päivänä touko-kuuta 2010 laatimassaan selvityksessä ”A new Strategy for the Single Market” mainit-

tujen tuomioiden tuoneen esille vanhat jakolinjat. Selvityksen mukaan jakolinjan muodostuminen toisaalta sisämarkkinoita ja toisaalta sosiaalisia oikeuksia korostavien välille saattaa etäännyttää julkista mielipidettä, työväenliikettä ja ammattiliittoja sisämarkkinoista ja EU:sta, vaikka ammattiliitot ovat olleet taloudellisen yhdentymisen keskeisiä tukijoita.

Komission ehdotuksen mukaan asetuksen tavoitteena on selkeyttää yleisiä periaatteita ja EU:n tasolla sovellettavia sääntöjä, jotka koskevat perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin ja sen harjoittamista palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä, mukaan lukien tarve sovittaa yhteen näitä kysymyksiä rajat ylittävissä tilanteissa. Komission mukaan ehdotus muodostaa samaan aikaan annetun lähetettyjä työntekijöitä koskevan täytäntönnäpänodirektiiviehdotuksen kanssa toimenpidekokonaisuuden, jolla selkeytetään perussopimukseen kirjattujen sosiaalisten perusoikeuksien käyttämisen sekä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden välisiä yhteisvaikutuksia EU:ssa ottaen huomioon perussopimukseen kirjatun erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden kehittämistavoitteen, ja rikkomatta tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

1 artikla, Sääntelyn kohde: Asetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksessa vahvistetaan yleiset periaatteet ja säännöt, joita sovelletaan EU-tasolla perusoikeuksiin kuuluvan työtaisteluoikeuden harjoittamiseen palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden tunnustamien perusoikeuksien käyttämiseen, mukaan lukien lakko-oikeus tai -vapaus tai muu työtaistelutoimi, joka sisältyy jäsenvaltion työmarkkinajärjestelmien piiriin kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti. Se ei vaikuta myöskään oikeuteen neuvotella, tehdä tai panna täytäntöön työehtosopimuksia eikä oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

Komission ehdotuksen perusteluissa tätä 1 artiklan 2 kohdan määräystä kutsutaan ”Monti-lausekkeeksi”. Komission mukaan sen muotoilussa on yhdistetty niin kutsutun Monti-asetuksen (jäljempänä Monti I-asetus) eli neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta, 2 artiklan ja palveludirektiivin 1 artiklan 7 kohdan tekstejä. Komission mukaan tekstiin on myös yhdistetty tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annettavan asetuksen (Bryssel I:n uudelleenlaadittu toisinto) ehdotuksen 85 artiklan ja makrotalouden epätasapainosta annetun asetuksen 1 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen tekstiä.

Monti I-asetuksen 2 artiklassa todetaan, että asetusta ei saa tulkita niin, että sillä olisi vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien lakko-oikeus, käyttämiseen sellaisina kuin ne jäsenvaltioissa tunnustetaan. Näihin oikeuksiin voi myös kuulua oikeus tai vapaus toteuttaa työelämän suhteita koskeviin jäsenvaltioiden erityisiin järjestelmiin kuuluvia muita toimia.

Palveludirektiivin 1 artiklan 7 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioissa ja yhteisön oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien harjoittamiseen. Se ei vaikuta myöskään oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia eikä oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin yhteisön oikeuden mukaisia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä noudattaen.

Edellä mainitun niin kutsutun Bryssel I asetusehdotuksen (KOM(2010) 748 lopullinen) 85 artiklan mukaan tuo asetus ei vaikuta työntekijöiden ja työnantajien tai näiden järjestöjen oikeuteen ryhtyä etujensa puolusta-

miseksi työtaistelutoimiin, erityisesti oikeuteen mennä lakkoon tai ryhtyä muihin toimiin, unionin lainsäädännön sekä kansallisen lain ja käytäntöjen mukaisesti.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011) makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 1 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen mukaan mainitussa asetuksessa otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artikla, joten se ei vaikuta kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaiseen oikeuteen neuvotella, tehdä tai panna täytäntöön työ- ja virkaehtosopimuksia tai ryhtyä yhteistoimiin.

2 artikla, Yleiset periaatteet: Asetusehdotuksen 2 artikla koskee työtaistelutoimien ja sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä noudatettavia yleisiä periaatteita. Artiklassa todetaan, että kun käytetään perussopimuksen mukaista sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, tulee kunnioittaa työtaisteluun ryhtymistä koskevaa perusoikeutta. Vastavasti kun käytetään työtaisteluoikeutta koskevaa perusoikeutta, tulee kunnioittaa mainittuja taloudellisia vapauksia.

Komissio toteaa ehdotuksen perusteluissa, että perusoikeuksien ja sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yleinen yhdenvertaisuus merkitsee sitä, että näitä vapauksia voidaan joutua rajoittamaan perusoikeuksien suojaamiseksi. Se tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että vapauksien harjoittaminen voi olla perusteena perusoikeuksien käyttämisen käytännön rajoittamiselle. Komission ehdotuksen perusteluissa todetaan lisäksi, että EU-tuomioistuimen ratkaisujen mukaan, (muun muassa kohta 46 asiassa C-438/05 (Viking Line) sekä kohta 94 asiassa C-341/05 (Laval)), työtaisteluoikeus voidaan joutua sovittamaan yhteen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti taloudellisten vapauksien kanssa. Edelleen komissio toteaa, että taloudellisten vapauksien harjoittaminen voi oikeuttaa perusoikeuksien tehokkaan käytön rajoittamisen.

Komission mukaan on syytä muistaa, että tilanteissa, joissa maiden rajat ylittävät näkökohdat ovat puutteellisia tai hypoteettisia, työtaistelutoimenpiteiden ei ole katsottava loukkaavan sijoittautumisvapautta tai palve-

lujen tarjonnan vapautta. Tämä on tärkeää, jotta voidaan välttää mainitun kaltaisissa tapauksissa tilanteet, joissa ammattiliittoja kielletään käyttämästä työtaisteluoikeuksiaan niitä uhkaavien vahingonkorvausvaatimusten takia asiassa Viking Line annetun tuomion perusteella siten, että työnantajat vetoavat maiden rajat ylittäviin seikkoihin. Liian laaja vahingonkorvausvastuun riski varsin hypoteettisesti rajat ylittävässä tilanteessa tai kun rajat ylittävä elementti puuttuisi kokonaan, vaikeuttaisi komission mukaan ammattiliittojen mahdollisuutta käyttää lakko-oikeutta tai tekisi sen jopa mahdottomaksi.

3 artikla, Riitojenratkaisumenettelyt: Asetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, joissa on käytössä vaihtoehtoisia, tuomioistuinten ulkopuolisia työriitojen ratkaisumenettelyjä, tulee suoda yhdenvertainen pääsy tällaisen menettelyn piiriin, kun kyseessä on ylikansallinen työriita, joka liittyy sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden harjoittamiseen, mukaan lukien lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY soveltamiseen liittyvät riidat.

Komission mukaan ehdotuksen 3 artiklassa tunnustetaan lakko-oikeuden käytännön harjoittamiseen liittyvien, olemassa olevien kansallisten käytänteiden – myös vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen, esimerkiksi sovittelun ja välimesmenettelyn – rooli ja merkitys. Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia kansallisen tason vaihtoehtoihin ratkaisumenettelyihin eikä myöskään velvoiteta perustamaan niitä sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa niitä ei ole. Ehdotuksessa vahvistetaan vaihtoehtoisten menettelyjen tasapuolisen käytömahdollisuuden periaate rajat ylittävien tapauksien osalta niissä jäsenvaltioissa, joissa vaihtoehtoisia menettelyjä on käytössä ja varmistetaan periaatteen noudattaminen käytännössä.

Artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan tason työmarkkinajärjestöt voivat perussopimuksen mukaisten oikeuksiensa, toimivaltansa ja tehtäviensä mukaisesti laatia EU-tasolla sopimuksia tai hyväksyä suuntaviivoja, jotka koskevat sääntöjä ja menettelytapoja työriitojen sovittelua ja välimies- tai muita vastaavia menettelyjä varten, joilla ratkaistaan tuomioistuinten ulkopuolella työtaistelusoikeuden

(ml lakko-oikeuden) käytöstä aiheutuvia riitoja ylikansallisissa tai luonteeltaan rajat ylittävissä tilanteissa.

Artiklan 3 kohdan mukaan tuomioistuinten ulkopuoliseen menettelyyn sovellettavat säännöt ja menettelytavat eivät saa evätä riidan osapuolilta mahdollisuutta turvautua riitonsa osalta muihin oikeuskeinoihin, jos 1 kohdassa tarkoitetut menettelyt eivät ole johdaneet ratkaisuun kohtuullisen ajan kuluessa.

Artiklan 4 kohdan mukaan tuomioistuimen ulkopuolisten vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen käyttö ei saa 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa rajoittaa kansallisten tuomioistuimien tehtävää arvioida tosiseikat ja tulkita kansallista lainsäädäntöä sekä määrittellä tämän asetuksen soveltamisalan osalta, ylittääkö kyseinen työtaistelutoimi ja missä määrin, kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten määräysten valossa sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, rajoittamatta kuitenkaan unionin tuomioistuimen tehtävää ja toimivaltaa.

Komission perusteluissa todetaan, että ehdotuksessa ei esitetä menettelyä työriitojen epävirallista ratkaisua varten kysymyksissä, jotka koskevat työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin soveltamista kansallisella tasolla. Tällainen menettely tarkoittaisi ammattiliittojen toimiin sovellettavan, ennen oikeuskäsittelyn mahdollista vireillepanoa suoritettavan valvonnan käyttöönottoa, mikä voisi muodostaa lisäesteitä lakko-oikeuden harjoittamiselle ja olisi komission mukaan myös vastoin SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohtaa, jossa nimenomaan jätetään tämä ala EU-tason lainsäädäntötoimivallan ulkopuolelle.

Komission mukaan ehdotuksen 3 artiklan 4 kohdassa selkeytetään kansallisten tuomioistuinten asemaa. Jos yksittäisessä tapauksessa rajoitetaan taloudellista vapautta perusoikeuden harjoittamisen tuloksena, tuomioistuinten on löydettävä kohtuullinen tasapaino kyseisten oikeuksien ja vapauksien välille ja sovittava niitä yhteen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan siinä myönnettyjen oikeuksien ja vapauksien harjoittamisen rajoittamisen on tapahduttava kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaisista sisältöistä noudattaen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Tuomioistuin on myös todennut, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on tässä yhteydessä laaja harkintavaltia. Komissio toteaa, että tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vaaditaan kolmivaiheinen arviointi, jossa on tarkasteltava asianomaisen toimenpiteen 1) soveltuvuutta, 2) tarpeellisuutta ja 3) asianmukaisuutta.

Kohtuullinen tasapaino perusoikeuksien ja -vapauksien välillä voidaan ristiriitatilanteessa varmistaa ainoastaan siten, että perusvapauden rajoittaminen perusoikeuden vuoksi ei saa ylittää sitä, mikä on perusoikeuden toteuttamiseen soveltuvaa sekä tarpeen ja oikeasuhteista perusoikeuden toteuttamiseksi. Käänteisesti myöskään perusoikeuden rajoittaminen perusvapauden vuoksi ei saa ylittää sitä, mikä on perusoikeuden toteuttamiseen soveltuvaa sekä tarpeen ja oikeasuhteista perusvapauden toteuttamiseksi.

4 artikla, Varoitusjärjestelmä: Ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava sijoittautumisjäsenvaltiolle tai palvelun tarjoamisen alkuperämaalle ja/tai muulle jäsenvaltiolle, jota asia koskee sekä komissiolle, silloin kun sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden käytännön harjoittamiseen vaikuttavat vakavat toimet tai olosuhteet, jotka voisivat häiritä vakavalla tavalla sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa tai jotka voivat vakavalla tavalla vahingoittaa jäsenvaltion työmarkkinajärjestelmää tai luoda vakavaa yhteiskunnallista levottomuutta jäsenvaltion alueella tai toisten jäsenvaltioiden alueella.

Artiklan 2 kohdan mukaan asianomaisten jäsenvaltioiden on vastattava mahdollisimman nopeasti komission tai muiden jäsenvaltioiden pyyntöihin saada tietoa esteen tai uhan luonteesta. Tietojenvaihto tulee toimittaa myös komissiolle.

Komission perustelujen mukaan varoitusjärjestelmällä pyritään ehkäisemään ja rajoittamaan vahinkoja mahdollisimman tehokkaasti.

5 artikla, Voimaantulo: Asetusehdotuksen 5 artiklan mukaan asetus tulee voimaan kahdentenäksentoisenä päivänä se jälkeen, kun sen on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä. Asetus on kaikilta osiltaan suoraan velvoittava ja sitä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.

3 Lakko-oikeus kansainvälisessä oikeudessa

Komissio toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden allekirjoittamissa tai niiden kanssa yhteistyössä tehdyissä kansainvälisissä asiakirjoissa ei aina nimenomaisesti viitata lakko-oikeuteen, niissä tunnustetaan oikeus työtaistelutoimiin, joka on välitön seuraus kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta. Se on sisällytetty jäsenvaltioiden EU:n tasolla laatimiin asiakirjoihin ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Se on komission mukaan suojattu myös useiden jäsenvaltioiden perustuslaissa.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS, SopS 6/1976) artiklan 8 kohta 1 d edellyttää sopimusvaltioiden takaavan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Yleissopimuksen edellyttämiä oikeuksia voidaan rajoittaa vain laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa, kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaisten tarkoituksien edistämiseksi yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa (ordre public). Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KPS, SopS 7–8/1976) 22 artiklassa on säännös yhdistymisvapaudesta, mikä käsittää oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi. Tämän oikeuden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen (ordre public) takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO:n) yleissopimuksissa ei ole suoranaista määräystä lakko-oikeudesta, mutta yleissopimusten soveltamista valvova asiantuntijakomitea ja

ILO:n hallintoneuvoston asettama yhdistymisvapauskomitea ovat luoneet kattavan tulkintakäytännön lakko-oikeuden rajoista. Ne ovat vakiintuneesti katsoneet, että yleissopimus nro 87 ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisesta järjestäytymisoikeuden suojelusta (SopS 45/1949), edellyttää implisiittisesti lakko-oikeuden myöntämistä työntekijöille. Myös ILO:n yleissopimus nro 98, joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951), on otettava huomioon. Mainitut ILO:n komiteat eivät ole pitäneet lakko-oikeutta ehdottomana oikeutena. Lakko-oikeuden käyttöä on voitu rajoittaa yleisen järjestyksen (law and order sekä public order) turvaamisen vuoksi. ILO:n riippumattomien asiantuntijoiden komitea on kuitenkin kritisoinut EU-tuomioistuimen linjausta tapauksissa Viking Line (C-438/05) ja Laval (C-341/05).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 11 artiklassa mainitaan kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. 2 kohdan mukaan näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ILO:n yleissopimukseen nro 87 tukeutuen todennut, että lakko-oikeus kuuluu erottamattomasti ammatillisen järjestäytymisvapauden piiriin ja siten myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen piiriin (tuomio asiassa Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkki (68959/01) 21.4.2009, 24 kohta).

Myös komissio toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (tuomio asiassa Demir, 12.11.2008) mukaan kollektiivinen neuvottelu-oikeus ja oikeus tehdä yleisiä työehtosopimuksia ovat olennainen osa järjestäytymisoikeutta, toisin sanoen oikeutta muodostaa ammattiliittoja ja liittyä niihin

omien etujensa suojaamiseksi, kuten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 11 artiklassa vahvistetaan. Ratkaisusta Demir ilmenee, että järjestäytymisvapauden rajoitusten tulee vastata erityisesti ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kohdan määräyksiä. Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on antaa lopullinen tuomio siitä, onko jokin rajoitus sovittavissa yhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklalla suojatun järjestäytymisvapauden kanssa. Komissio muistuttaa sekä unionin tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen todenneen (tuomio asiassa Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkki (68959/01) 21.4.2009), ettei lakko-oikeus ole absoluuttinen oikeus ja että sen harjoittamiseen voidaan soveltaa tiettyjä rajoituksia, jotka voivat perustua kansallisiin perustuslakeihin, lainsäädäntöihin ja käytäntöihin. Lisäksi komissio toteaa, että perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan lakko-oikeutta on harjoitettava Euroopan unionin lainsäädännön ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan neuvottelu-oikeutta ja oikeutta yhteisiin toimiin koskevan artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteis-toimiin, lakko mukaan lukien.

Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuutta ja tulkintaa koskevan perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa todetaan lisäksi, että siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa. Artiklan 4 kohdan mukaan siltä osin kuin tässä perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava mainitun perinteen mukaisesti.

Suojan tasoa koskevan perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määrää-

Yksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.

SEU-sopimuksen 6 artiklassa määritellään perusoikeuskirjan oikeudellista asemaa, toden, että unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa. Perusoikeuskirjassa esitettyjä oikeuksia, vapauksia ja periaatteita on tulkittava perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamista koskevien perusoikeuskirjan VII osaston yleisten määräysten mukaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitettut selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet. Perusoikeuskirjan neuvottelu-oikeutta ja työtaistelutoimia koskevan 28 artiklan ilmoitetaan mainituissa selityksissä perustuvan muun muassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklaan. Lisäksi selityksissä todetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tunnustaneen lakko-oikeuden yhdeksi ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaan sisältyvän ammatillisen järjestäytymisoikeuden osaksi sekä, että mm työtaistelutoimien toteuttamisesta rinnakkain useassa jäsenvaltiossa säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja käytännössä.

Lisäksi SEU 6 artiklassa todetaan, että unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johduvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43–44/1991), johon viitataan SEUT-sopimuksen 151 artiklassa, 6 artiklan

4 kohta edellyttää sopimusvaltioiden tunnustavan työntekijöiden oikeuden ryhtyä lakoon eturistiriitojen sattuessa edellyttäen, ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa. Peruskirjan 31 artiklan mukaan oikeutta voidaan rajoittaa laissa säädetyin tavoin, jos rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi (*ordre public*).

4 Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus. Kyse on yhdistymisvapautta koskevaa yleislauseketta täsmäntävästä erityissäännöksestä, jossa ei ole nimenomaisesti mainittu työtaisteluoikeutta. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen merkitsee kuitenkin, että vapautta käyttävälle ei saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia.

Työtaisteluoikeuden perustuslain suoja voidaan perustaa perusoikeusuudistuksen esitöihin. Niissä todetaan muun muassa, että osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.

Myös perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut työtaisteluoikeuden liittyvän perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (esimerkiksi PeVL 12/2003 vp ja PeVL 3/1998 vp). Työtaisteluoikeuden käyttämistä voidaan säädellä lailla. Sille voidaan säätää rajoituksia, kunhan perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994) perusoikeusrajoituksille asetetut ehdot täyttyvät. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitusterusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavaan laista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentyvä

luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeus-sopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitettaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan huolehdittava riittävästä oikeusturva-järjestelystä.

Lakko-oikeutta säännellään työehtosopimuslaissa (mm työrauhavelvoite ja seuraamukset sen rikkomisesta), työriitojen sovittelulaissa (ilmoitusvelvollisuus, mahdollisuus siirtää työtaistelun alkamista) sekä valtion ja kuntien virkaehtosopimuslaeissa (säännökset suojelutyöstä mm. valtionvirkamiesten sekä kunnallisten viranhaltijoiden osalta).

Työriitojen sovittelua säännellään laissa työriitojen sovittelusta. Laki sisältää säännöksiä muun muassa valtakunnansovittelijasta, sovittelijasta ja sovittelulautakunnasta, työnseisauksen toimeenpanosta sekä sovittelutoimesta. Laki sisältää myös rangaistus-säännöksen lain eräiden säännösten rikkomisesta. Välimiesmenettelyistä säännellään laissa välimiesmenettelystä (967/1992).

5 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio on ehdottanut säädöksen oikeusperustaksi SEUT 352 artiklaa. Artiklan 1 kohdassa todetaan, että jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuutuksista, neuvosto antaa ai-

heelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Koska Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen kuulemisvelvollisuus valmisteilla olevasta unionilainsäädännöstä (sekä järjestöjen solmimien sopimusten toimeenpano neuvoston direktiivillä) rajoittuu juuri SEUT 153 artiklan kattamiin asioihin, komissio ei aloittanut lainsäädännön valmistelua työmarkkinajärjestöjen kuulemisesta, kuten yleensä työ-lainsäädännön osalta, vaikka aihe koskee keskeisesti työmarkkinaosapuolia.

EU:n perusoikeuskirjan 28 artiklan neuvottelu-oikeutta ja oikeutta yhteisiin toimiin koskevan artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteisiin toimiin, lakko mukaan lukien.

Perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskevan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annettun toimivallan rajoja noudattaen. Perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.

Komission mukaan käsiteltävänä oleva asetusehdotus pyrkii vastaamaan EU-tuomioistuimen oikeustapausten synnyttämiin huoliin. Komission näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisin säädöstyyppeille yleisten periaatteiden ja EU:n tasolla sovellettavien sääntöjen selkeyttämiseksi sekä perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien yhteensovittamiseksi valtioiden rajat ylittävässä tilanteissa on asetus. Koska asetus on suoraan sovellettava, se yksinkertaistaa sääntelyä ja lisää oikeusvarmuutta lainsäädännön

soveltamisalalla eri puolilla unionia, selkeyttämällä sääntöjä yhdenmukaisemmalla tavalla.

Komission mukaan sääntelyn selkeys ja yksinkertaisuus on erityisen tärkeää pk-yritysten kannalta. Näitä tavoitteita ei voitaisi saavuttaa direktiivillä, joka velvoittaa vain saavutettavaan tulokseen nähden mutta jättää muodon ja menetelmät kansallisten viranomaisten valittavaksi.

Komission mukaan asetusehdotus on kaikilta osin toissijaisuusperiaatteen mukainen. Asetuksen tavoitteena on selkeyttää yleisiä periaatteita ja EU:n tasolla sovellettavia sääntöjä, jotka koskevat perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin ja sen harjoittamista palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä, mukaan luettuna tarve sovittaa yhteen näitä kysymyksiä valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Tämä tavoite edellyttää Euroopan unionin tason toimia, sillä jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa sitä toimimalla yksin.

Perussopimuksen mukaisesti tämän alan aloitteissa on lisäksi kunnioitettava sekä työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä että jäsenvaltioiden erilaisten yhteiskuntamallien ja työmarkkinajärjestelmien monimuotoisuutta.

Komission mukaan toissijaisuusperiaatteen noudattaminen varmistetaan ehdotuksessa lisäksi siinä, että tunnustetaan kansallisten tuomioistuinten asema tosiseikkojen vahvistamisessa ja sen toteamisessa, perustuuko toimien päämäärä oikeutettuun intressiin, ovatko toimet omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen ja menevätkö toimet pidemmälle kuin on päämäärän saavuttamiseksi tarpeen. Ehdotuksessa tunnustetaan lakko-oikeutta koskevien kansallisten lakien ja menettelyjen merkitys sekä käytössä olevat vaihtoehdot riitojenratkaisuelimet, joita ei muuteta ja joihin ehdotus ei vaikuta.

Ehdotuksella ei luoda menettelyä työriitojen epäviralliseksi ratkaisemiseksi kansallisella tasolla, eikä oteta käyttöön ammattiliittojen toimiin sovellettavaa ennen oikeuskäsitteilyn mahdollista vireillepanoa suoritettavaa valvontaa (kuten vuoden 2010 Monti-raportissa ehdotettiin), ja ehdotuksessa vain viitataan useissa jäsenvaltioissa käytössä olevien vaihtoehtoisten epävirallisten ratkaisumenettelyjen rooliin. Se ei ylitä sitä, mikä on

tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tyydyttävällä tavalla, joten ehdotus on komission näkemyksen mukaan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Komission vaikutusarviointi

Sääntelyn parantamista koskevan politiikkansa mukaisesti komissio on tehnyt ulkoiseen selvitykseen perustuvan vaikutustenarvioinnin vaihtoehtoisista toimintalinjoista. Komissio käytti vaikutusten arviointiin pääasiassa ulkopuolisia asiantuntijoita ja kuulemisia.

Kartoitetut ongelmakohdat on ryhmitelty neljän otsikon alle, ja näistä ”sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden väliset jännitteet”- otsikko koskee suoraan tätä ehdotusta. Perussopimuksen määräyksiä tulkitsevat EU-tuomioistuimen asioissa Viking Line ja Laval antamat tuomiot toivat esiin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä toisaalta perusoikeuksien – esimerkiksi kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden – harjoittamisen välisiä jännitteitä. Komission mukaan etenkin ammattiliitot katsoivat, että tuomioilla annettiin unionin tai kansallisille tuomioistuimille valta arvioida työtaistelutoimenpiteiden tarpeellisuutta silloin, kun toimenpiteet voisivat vaikuttaa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden harjoittamiseen tai haitata sitä.

Tällaiset näkemykset ovat viime aikoina johtaneet negatiivisiin heijastusvaikutuksiin, mistä esimerkkinä ovat eräät kansainväliset työmarkkinakiistat. Ongelman merkitys on tuotu esiin ILO:n yleissopimusten ja suositusten soveltamista käsittelevän asiantuntijakomitean vuonna 2010 antamassa raportissa, jossa ilmaistiin ”vakava huoli” käytännön rajoituksista, joita unionin tuomioistuimen antamat tuomiot asettavat lakko-oikeuden tosiasialliselle harjoittamiselle. Lakko-oikeus sisältyy implisiittisesti ILO:n yleissopimukseen nro 87, jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet.

Toimintavaihtoehdot tämän ongelman taustalla oleviin tekijöihin puuttumiseksi ovat

nykytilan säilyttäminen, muut kuin sääntelytoimet ja EU-tason sääntelytoimet.

Vaihtoehtoja verrattiin komission mukaan arvioimalla niiden kykyä puuttua ongelman taustalla oleviin tekijöihin ja saavuttaa yleistavoitteet, joita ovat sisämarkkinoiden kestävä kehitys erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden pohjalta, palvelujen tarjoamisen vapaus ja tasapuolisten toimintaedellytysten edistäminen, elin- ja työolojen parantaminen, monimuotoisuuden kunnioittaminen jäsenvaltioiden työmarkkinasuhtejärjestelmissä sekä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistäminen.

Lisäksi niitä tarkasteltiin täsmällisempiin ja asiaan liittyviin toiminnallisiin tavoitteisiin nähden, joita ovat etenkin oikeusvarmuuden parantaminen siltä osin kuin kyse on sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten vapauksien oikeasta tasapainosta etenkin työntekijöiden lähettämisen tapauksessa. Vaikutusten arvioinnissa otettiin huomioon uusi Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön ja määriteltiin, mihin perusoikeuksiin vaikutuksia mahdollisesti kohdistuu, vaikutusten laajuus sekä niiden välttämättömyys ja oikeasuhteisuus toimintavaihtoehtojen ja tavoitteiden osalta.

Komission mukaan vaikutusten arvioinnissa todettiin, että nykytilan säilyttämisellä on kielteisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Oikeudellisen epävarmuuden jatkuminen voisi johtaa siihen, että huomattava osa sidosryhmistä ei enää tukisi sisämarkkinoita. Tuloksena voisi syntyä yritysvastainen toimintaympäristö ja protektionistisia toimintamalleja.

Vahingonkorvausvaatimusten riski ja kansallisten tuomioistuinten roolia koskeva epävarmuus voisivat estää ammattiliittoja harjoittamasta lakko-oikeuttaan. Tällä olisi kielteisiä vaikutuksia työntekijöiden oikeuksien suojaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklaan.

Komission ehdottamalla vaihtoehdolla olisi myönteisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, sillä se lisää oikeusvarmuutta. Säästötoimi (asetus) antaa enemmän oikeusvarmuutta kuin ei-sitova säädös.

Varoitussjärjestelmä lisäisi myönteisiä vaikutuksia. Säädöksen antaminen olisi lisäksi merkki siitä, että komissio on sitoutunut

voimakkaammin ratkaisemaan ongelman, jota ammattiliitot ja osa Euroopan parlamentista pitävät suurena huolenaiheena.

Parhaana pidetty vaihtoehto ongelman taustalla olevien tekijöiden ratkaisemiseksi on komission valitsema EU-tason sääntely. Sen katsotaan komission mukaan olevan tehokkain ja vaikuttavin ratkaisu sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden välisten jännitteiden vähentämistä koskevan erityistavoitteen kannalta ja johdonmukaisin ratkaisu yleistavoitteiden kannalta. Näin ollen se muodostaa perustan tälle ehdotukselle.

6.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Koska komissio on ehdottanut säädökseksi asetusta, joka on suoraan sovellettavissa jäsenvaltioissa eikä sinänsä edellytä lainsäädännön muutoksia.

Tässä vaiheessa on vielä vaikeaa arvioida, missä määrin ehdotus muuttaisi Suomen valitsevaa oikeustilaa.

Asia ei kuulu Ahvenanmaan itsehallinto- laissa (1144/1991) määriteltyyn lainsäädäntövaltaan.

6.3 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja organisaatioon sekä julkiseen talouteen

Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan soveltaminen saattaisi vaikuttaa valtakunnansovittelijan tehtäviin, siten että sovitteluun saattaisi tulla kansainvälisiä riitoja, jotka eivät tällä hetkellä tule Suomen valtakunnansovittelijan käsiteltäviksi. Toisaalta myös kansainvälisiä riitoja, joissa olisi suomalaisia osapuolia, voitaisiin pyytää nykyistä useammin sovitteltavaksi muissa EU-maissa. Asetusta sovellettaessa saattaisi syntyä epäselvyyttä siitä, minkä maan sovittelija on kulloinkin toimivaltainen, samoin kuin siitä, miten eräitä Suomen työriitojen sovittelusta annetun lain säännöksiä voitaisiin soveltaa tasa-arvoisesti tapauksiin, joilla olisi kansainvälisiä ulottuvuuksia. Sinänsä suomalaiset työmarkkinaosapuolet voivat nykyisinkin vapaaehtoisesti pyytää valtakunnansovittelijan apua myös ta-

pauksissa, joilla on kansainvälisiä liittymiä, kuten esimerkiksi mahdolliset lähetettyjen työntekijöiden käyttämiseen liittyvät riidat.

Suomen viranomaisten tulisi myös ryhtyä tekemään ehdotuksen 4 artiklan mukaisia ilmoituksia muiden jäsenvaltioiden viranomaisille sekä komissiolle.

Koska työriitojen sovittelu koskee Suomessa lähtökohtaisesti intressiriitojen sovittelua, asetusehdotuksen 3 artiklan 3 ja 4 kohdat eivät ehkä merkittävästi muuttaisi Suomen työriitojen sovittelua koskevaa nykytilaa.

Muutoinkaan ehdotuksella ei liene vaikutuksia viranomaisorganisaatioon eikä julkiseen talouteen.

6.4 Vaikutukset työelämään

Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, muutuisiko työtaisteluoikeuden laajuus nykyisestä tai selventäisikö ehdotus nykytilaa sellaisen työriitojen osalta, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Tästä syystä on myös vaikeaa arvioida ehdotuksen vaikutuksia työelämään.

Asetusehdotuksen työriitojen sovittelua koskevilla säännöksillä ei ilmeisesti olisi suurta vaikutusta Suomen työriitojen sovittelujärjestelmään. Säännöksiä tulisi soveltaa Suomessa ainoastaan intressiristiriitoihin nykyjärjestelmämme mukaisesti.

Ehdotetun varoitustenmenetelmän käyttöönoton käytännön vaikutukset riippuisivat siitä, missä määrin kyseistä järjestelmää todellisuudessa käytettäisiin sekä siitä johtaisiko ilmoitus johonkin käytännön toimenpiteisiin esimerkiksi komissiossa.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean työoikeusjaostossa laajassa kokoonpanossa yhdessä suomalaisten työmarkkinajärjestöjen kanssa 12 päivänä huhtikuuta 2012.

Komissio esitteli ehdotuksen 27 päivänä maaliskuuta 2012 neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä, minkä jälkeen ehdotuksen käsittely työryhmässä alkoi 16 huhtikuuta 2012.

Tähän mennessä on tullut esille, että eräät jäsenvaltiot eivät tue komission ehdotusta.

Myös työmarkkinaosapuolet ovat arvostelleet ehdotusta suhteellisen laajasti.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu epäillen ja kriittisesti komission ehdottamaan sääntelyyn. Ehdotetut määräykset vaikuttavat sisällöltään ja vaikutusiltaan epäselviltä. On epäselvää, miten ehdotetut määräykset mahdollisesti vaikuttaisivat EU-oikeuden sisältöön, kansalliseen sääntelyyn tai jäsenvaltioiden muiden kansainvälisten velvoitteiden soveltamiseen. Ehdotukset eivät näyttäisi selkiinnyttävän EU-tason työriitojen osalta nykyistä oikeustilaa komission esittämällä tavalla. Lisäksi näiden säännösten soveltaminen synnyttäisi tulkinnanvaraisia tilanteita, koska säännökset eivät sovi yhteen työriitoja ja niiden sovittelua koskevan Suomen lainsäädännön kanssa. Ehdotuksen lisäarvo vaikuttaa näin ollen kyseenalaiselta.

Suomi ei pidä perusteltuna komission esittämää ajatusta siitä, että tämän asetusluonnoksen hyväksyminen kytkettäisiin lähetettyjä työntekijöitä koskevan täytäntöönpanodirektiivin hyväksymiseen ottaen huomioon muun muassa sen, että tämän asetusehdotuksen hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä, jota tuskin on löydettävissä, kun taas lähetettyjä työntekijöitä koskeva täytäntöönpanodirektiivi voidaan hyväksyä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus näyttäisi sinänsä olevan SEUT 352 artiklassa edellytetyllä tavalla unionin SEU 3 artiklassa lueteltujen tavoitteiden mukainen, mutta sen tarpeellisuutta voidaan pitää kyseenalaisena. SEUT 352 artikla näyttäisi myös olevan ainoa työtaisteluoikeutta koskevaan asetukseen käytettävissä oleva oikeusperusta. Ehdotus ei voisi perustua esimerkiksi sosiaalipolitiikkaa koskeviin määräyksiin, sillä SEUT 153 artiklan 5 kohdassa todetaan, että artiklan määräyksiä ei voida soveltaa palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta. Myös komissio toteaa ehdotuksen perusteluissa, että SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdassa lakko-oikeus rajataan niiden kysymysten ulkopuolelle, joita säännellään EU:n laajuisesti direktiiveillä annettavin

vähimmäisvaatimuksin. Komission näkemysten mukaan tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittanut selvästi, että se seikka, että 153 artiklaa ei sovelleta lakko-oikeuteen, ei sellaisenaan sulje työtaistelutoimia EU-lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (ks. esim. yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi, kohdat 203 - 204) mukaan SEUT 352 artiklan nojalla ei kuitenkaan voida laajentaa unionille perussopimuksissa annettua toimivaltaa, eikä kiertää perussopimusten muiden artiklojen yksityiskohtaisia määräyksiä. Asian jatkokäsittelyn aikana on näin ollen vielä syytä arvioida komission ehdottaman oikeusperustan asianmukaisuutta, ottaen huomioon etenkin SEUT 153 artiklan 5 kohdan sanamuoto sekä se, että komission asetusehdotuksen 2 artikla poikkeaa sanamuodoltaan aiemmasta EU-lainsäädännöstä, jossa on lähinnä todettu, että kyseinen säännös ei vaikuta lakko-oikeuden sisältöön.

Ehdotuksessa on kysymys nimenomaan unionin perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa vahvistettujen määräysten ja periaatteiden yhteensovittamisesta rajat ylittävissä tilanteissa. Näin ollen voitaisiin väittää, että ehdotuksen tavoitteita ei pystyttäisi riittävällä tavalla saavuttamaan jäsenvaltioiden kansallisten toimenpiteiden avulla. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista on tästä huolimatta vielä syytä arvioida huolellisesti ehdotuksen käsittelyn kuluessa, kun saadaan lisäselvitystä siitä, muuttaisiko ehdotus jollakin tavalla EU-tuomioistuimen perussopimuksen ja perusoikeuskirjan suhdetta koskevia tulkintoja. Alustavassa tarkastelussa ei ole suoralta kädeltä nähtävissä, että ehdotus selkeyttäisi komission esittämällä tavalla EU-tason lakko-oikeuden sisältöä suhteessa EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin sekä suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tällöin voitaisiin hyvin päätyä myös siihen lopputulokseen, että unionin tason toiminta ei olisi tässä asiassa lainkaan tarpeellista, koska ehdotuksen tavoitteet eivät toteutuisi riittävästi.

Soveltamisalaa koskevan 1 artiklan osalta on syytä pohtia muotoilua, jonka mukaan asetuksen olisi ilmeisesti tarkoitus koskea lakkojen ohella kaikkia muitakin mahdollisia

työtaistelutoimia. Yksittäistapauksessa voi osoittautua ongelmalliseksi sen tulkitseminen, onko työtaistelussa kyse EU-tason toimesta vai kansallisesta toimesta sekä mitä tapahtuu, jos kyseessä on samaan aikaan sekä kansallinen että rajat ylittävä toimi. Ehdotuksen tarkoituksena ei liene laajentaa EU:n toimivaltaa näissä tapauksissa myös kansallisiin työtaisteluihin.

Myös 2 artiklan muotoilu on tulkinnanvarainen. Mitä tarkoitetaan velvollisuudella kunnioittaa vastavuoroisesti perusoikeuksia ja sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta. Erityisesti tämän ehdotuksen suhde EU-tuomioistuimen tulkintoihin ja kansainvälisten järjestöjen kuten YK:n, ILO:n ja Euroopan neuvoston sopimusten yhdistymisvapautta ja/tai lakko-oikeutta koskeviin määräyksiin ja niiden tulkintoihin vaikuttaa epäselvältä sekä ongelmalliselta. Asioissa Viking ja Laval annettujen tuomioiden sekä mainittujen ihmisoikeussopimusten tulkintaongelman ydin koskee sitä, tuleeko työtaisteluoikeus sovittaa yhteen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti taloudellisten vapauksien kanssa (ottaen huomioon mm. työtaistelun oikea-aikaisuus ja suhde tavoiteltuun etuun) vai sovelletaanko ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä rajoitusperusteita.

Arvioitaessa asetusehdotuksen suhdetta kansainvälisiin sopimuksiin on otettava huomioon mainittujen tuomioiden antamisen jälkeen muutettu SEU-sopimuksen 6 artikla, jossa todetaan muun muassa, että perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Tämä koskee myös perusoikeuskirjan työtaisteluoikeutta koskevaa 28 artiklaa sekä perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen välistä suhdetta määritteleviä 52 artiklan 3 kohtaa ja 53 artiklaa. SEU 6 artiklassa todetaan myös, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johduvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.

Vaikuttaisi siltä, että pohjimmiltaan komission ehdotuksen ei ehkä ole tarkoituksaan muuttaa EU-tuomioistuimen tulkintoja rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttavien työtaistelujen osalta. On myös syytä miettiä missä määrin ehdotettu sekundäärilainsäädännön määräys voi ylipäänsä tehokkaasti muuttaa tuo-

mioistuihin tulkintoja, jotka koskevat perussopimuksen ja perusoikeuskirjan tulkintaa.

Ehdotettu muotoilu näyttäisi poikkeavan EU:n sekundäärilainsäädännön, kuten esimerkiksi eli palveludirektiivin ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan Monti I -asetuksen lakko-oikeutta koskevista muotoiluista. Niissä on lähinnä todettu, että ne eivät vaikuta kansalliseen lakko-oikeuden sääntelyyn, kun taas tässä asetusehdotuksessa rajoitettaisiin selkeästi työtaisteluoikeutta.

Asetuksen 3 artiklan ehdotus vaihtoehtoisista riitojen ratkaisumenettelyistä vaatii senkin lisäpohdintaa. Ilmeisesti kohta koskisi sekä intressiriitojen että oikeudellisten riitojen ratkaisemista sekä sovittelulla että myös esimerkiksi välimiesmenettelyssä. Työriitojen sovittelulain 16 §:n mukaan lakia ei sovelleta sellaiseen työehto- tai virkaehtosopimusta koskevaan riita-asiaan, joka kuuluu työtuomioistuimen käsiteltäviin tai joka on sopimuksen mukaan välimiesten ratkaistava. Siten Suomen työriitojen sovittelujärjestelmä keskittyy intressiriitojen ratkaisemiseen, joten Suomen osalta myös asetuksen soveltamisala kattaisi ilmeisesti vain intressiriidat.

Lisäksi rajat ylittävän riidan käsite on tässäkin yhteydessä tulkinnanvarainen, kuten komission ehdotuksen perusteluissa todetaan.

Määräys siitä, että rajat ylittävässä työriidassa tulisi olla käytössä vähintään samat sovittelu- ja ratkaisumenettelyt kuin kansallisessa työriidassa, jättää avoimeksi sen, minkä jäsenvaltion menettelyjä asetuksen mukaan sovelletaan sekä minkä maan lainsäädännön tasoa käytetään vertailukohteena yhdenvertaista mahdollisuutta turvattaessa, kun työriidalla on yhtymäkohtia kahteen tai useampaan jäsenvaltioon. Jatkossa on hyvä pohtia voisiko artiklan 1 kohta laajentaa työriitojen sovittelusta annetun lain mukaista Suomen työriitojen sovittelujärjestelmän piiriä siten, että sovittelun piiriin voisi sisältyä muitakin kuin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia riitoja. Eräiden työriitojen sovittelua koskevien säännösten, kuten esimerkiksi sanktioiden soveltaminen täysin yhdenvertaisesti muuhun kuin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvaan tahoon saattaa olla käytännössä ongelmallista. Ehkä ehdotuksen päätavoitteena on, että riidan osapuolten pyytäessä apua kan-

sainvälisen työriidan ratkaisemiseen, tätä apua ei tulisi evätä. Ilmeisesti Suomen järjestelmä käytännössä pitkälti täyttäisi tämän edellytyksen. Jos riidan osapuolilla olisi erilainen näkemys siitä, minkä maan sovittelujärjestelmään haluttaisiin turvautua, ehdotus ei antaisi vastausta siihen, minkä maan sovittelujärjestelmää tulisi soveltaa. Epäselvää on myös se, missä määrin riidan osapuolet voisivat sopia, että Suomen työriitojen sovittelulain piiriin kuuluva riita soviteltaisiinkin jokin toisen maan järjestelmän puitteissa.

Artiklan 2 kohta koskee Euroopan tason järjestöjen mahdollisuutta laatia sopimuksia ja suuntaviivoja, jotka koskevat sääntöjä ja menettelytapoja sovittelu-, välimies- tai muita menettelyjä varten. Ehdotettu kirjaus ei tosiasiallisesti voine luoda järjestöille perussopimuksessa määriteltyjen oikeuksien ohella uusia oikeuksia solmia tietyistä asioista keskenään sopimuksia. Oikeusperustasta voidaan määrätä vain EU:n perussopimuksessa. Toisaalta järjestöillä on EU:n perussopimuksesta ja tästä asetusehdotuksesta riippumatta oikeus tehdä haluamiaan sopimuksia ja ohjeita, vaikka niitä ei perussopimuksen mukaan voitaisi panna toimeen neuvoston direktiivillä.

Asetuksen 4 artiklan mukaisen varoitusjärjestelmän luominen olisi selkeästi uusi elementti jo olemassa olevaan sääntelyyn rajat ylittävän palvelun tarjonnan ja sijoittautumisvapauden osalta. Vastaavanyppinen järjestelmä on sen sijaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa nk Monti -asetuksessa. Tosin tätä varoituskonetta ei liene käytännössä tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta sovellettu erityisen systemaattisesti, eivätkä erityisesti työtaistelutoimet ole käytännössä olleet varoitusten kohteena. Suomikaan ei ole ilmoittanut komissiolle tavaroiden liikkuvuutta mahdollisesti haitanneista työtaisteluista. Jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuus vaikuttaa tarpeettoman laajalta kattaa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjonnan vapauteen liittyvät toimet, jotka voivat aiheuttaa vakavan häiriön sisämarkkinoiden toiminnalle tai työmarkkinajärjestelmille tai sosiaalista epävakautta kyseisen jäsenvaltion tai toisen jäsenvaltion alueella. Suomi ei tue komission ehdottamaa säännöstä varoitusjärjestelmästä.