

RIKSDAGENS
ARBETSPOLITISKA UTSKOTT

Helsingfors
den 15 september 1992
Utlåtande nr 2

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet till utrikesutskottet för beredning beslöt den samtidigt att alla övriga utskott skall avge utlåtande till utrikesutskottet.

Utskottet har med anledning av ärendet hört kanslichefen Pertti Sorsa, avdelningschefen Matti Salmenperä, byråchefen Ilse Koli, byråchefen Eero Manner, överinspektören Leo Suoma, äldre regeringssekreteraren Harri Skog och yngre regeringssekreteraren Päivi Kairamo-Hella vid arbetsministeriet, tf. avdelningschefen Jorma Perälä och överinspektören Olavi Myllyharju vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pentti Visanen vid inrikesministeriet, biträdande avdelningschefen Jukka Kallio vid arbetarskyddsstyrelsen, chefen för sysselsättningsfrågor Marjatta Varanka vid Lungskadeförbundet, ekonomiske experten Erkki Laukkanen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, vicehäradshövdingen Jukka Ahtela vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, arbetspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, biträdande avdelningschefen Markku Lemmetty vid Akava, juristen Raila Kangasperko vid Tjänstemannaorganisationernas Centralförbund, förhandlingsdirektören Martti Reuna vid Finlands Tekniska Funktionsorganisationers Centralförbund, regeringsrådet Kaarina Rautala vid Statens arbetsmarknadsverk, biträdande direktören Risto Voipio vid Kyrkans avtalsdelegation, tf. byråchefen Riitta-Maija Jouttimäki vid jämställdhetsombudsmannens byrå och generalsekreteraren Eeva-Liisa Tuominen vid delegationen för jämlikhetsärenden.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen skall godkänna avtalet mellan Europeiska frihandelssammanslutningens medlemsstater (EFTA-staterna) samt Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen och deras medlemsländer om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol och avtalet om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna.

Enligt propositionen syftar avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) till att skapa ett sammanhängande europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. Detta skall ske genom de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital som med undantag för vissa avvikelser och övergångsperioder kommer att förverkligas fullt ut på samma sätt som inom EG senast vid utgången av 1992 enligt gemenskapens program för förverkligandet av den inre marknaden. Genom avtalet kommer de avtalslutande parterna överens om omfattande samarbete till exempel inom områdena forskning och utveckling, miljöskydd, utbildning, konsumentskydd och socialpolitik. Samarbetet inom EES bygger på gemensamma regler för de avtalslutande parterna.

EES-avtalet har konsekvenser för hela samhället. Den finländska lagstiftningen måste ordnas med EES-bestämmelserna. Regeringen framhåller dock att avtalet inte innebär att Finland överlåter beslutanderätt till övernationella institutioner, utan att de slutgiltiga besluten i sista hand fattas av finländarna själva. Det avtalade regelverket drar inte upp några riktlinjer för samhällspolitiken och avtalet syftar inte heller till någon gemensam policy.

En bärande princip i EES-avtalet är att förbättra den ekonomiska effektiviteten och därigenom skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och större sysselsättning. En annan viktig princip är att undanröja all diskriminering på grund av nationalitet och hindren för arbetstagares och egenföretagares fria rörlighet och vistelse när de förflyttar sig inom EES för att ta anställning eller etablera sig som egenföretagare.

Avtalen avses träda i kraft den 1 januari 1993.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Med stöd av regeringens proposition och på grundval av erhållen utredning finner utskottet avtalen i propositionen viktiga för Finland och tillstyrker dem. EES-avtalet inverkar på många sätt positivt på affärlivet och även på utskottets område. När utsikterna för en ekonomisk tillväxt blir bättre, den ekonomiska strukturen förstärks och produktionen diversifieras kan det förmodas att arbetslösheten minskar sett i ett mycket långt perspektiv.

Avtalen kräver bara obetydliga ändringar i lagar om arbetsrätt, säkerhet i arbetet, arbetarskydd och andra arbetslivsområden. De flesta ändringarna beror på skillnader i regleringsmekanismer och procedurer samt i arbetslivet och förvaltningsmodellen i Norden. Enligt vad utskottet har erfårit kommer arbetsmiljöbestämmelserna i Finland trots de ovan nämnda skillnaderna att stå på minst samma nivå som tidigare. Inom en rad sektorer, till exempel säkerhet på arbetsplatsen och anställningstrygghet, betyder avtalet större förpliktelser för arbetsgivarna, tillverkarna och importörerna.

Utskottet understryker att regleringen, beslutsprocessen och förhandlingssystemet inom arbetslivet i Norden fungerar bra och smidigt. Tack vare att Norden enades om en gemensam arbetsmarknad på 1950-talet, vilket har gett Finland värdefulla erfarenheter och stort kunnande, går nu anpassningen till en alleuropeisk arbetsmarknad lättare.

I sitt utlåtande från den 26 mars 1992 om statsrådets redogörelse till riksdagen om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland tar utskottet upp frågor som sysselsättning, arbetskraftspolitik, reglering av arbetslivet, säkerhet och skydd på arbetsplatsen, arbetskraftsservice och jämställdhet. Också socialutskottet har

tidigare tagit ställning till liknande frågor i samband med målsättningen för EES-avtalet. I regel har riksdagens yttranden i frågor som gäller utskottets behörighet beaktats. I det följande behandlas en del krav och utmaningar samt eventuella problem som kan utläsas ur EES-avtalet.

Fri rörlighet för arbetskraften

Fri rörlighet för arbetskraften är en av de bärande principerna i EES-avtalet. Norden befäste redan 1954 genom överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad den hävdvunna nordiska rätten att bosätta sig, söka anställning och arbeta var som helst i Norden utan arbets- och uppehållstillstånd. Mer än en miljon nordbor har utnyttjat rätten till fri rörlighet. De nordiska länderna har därtill ett välutvecklat rådgivnings- och informationssystem för den gemensamma arbetsmarknaden.

Enligt vad utskottet har erfårit har rörligheten bland arbetskraften inom EG varit ganska liten till följd av språkliga och kulturella skillnader och olikheter i livsstil. Bara 1—2 procent av arbetstagarna är födda i ett annat land. Det är inga större förändringar att vänta i framtiden heller. Däremot ökar antalet utlänningar i Europa och de utgör nu 4 procent av befolkningen i EG-länderna och 8 procent i EFTA-länderna. Finland har minst utlänningar, under en procent av befolkningen.

På grund av sitt läge, språk och klimat kommer Finland sannolikt inte att få några större flyttningsströmmar från EES-länderna. Utskottet påpekar att arbetskraftens rörlighet är nära förbunden med tillgången på arbete och arbetskraft. Som utskottet ser det kan de undanröjda hindren för fri rörlighet för arbetskraften vara till nytta för finländska arbetstagare i det rådande dåliga sysselsättningsläget.

Utskottet finner det viktigt att samma regler och bestämmelser i arbetslivet som gäller mottagarlandets medborgare också gäller migrerande arbetstagare. I Finland garanterar kollektivavtalen och deras generellt bindande karaktär likabehandling i arbetslivet.

Utskottet anser att EES-reglerna om fri rörlighet för arbetstagare har explicita principer och mål och därför kan godkännas. Syftet är att alla som har anställning, pension eller på något annat sätt klarar sig på egen hand fritt får välja var de vill arbeta och bo. EES-medborgare kan

vidare fritt söka anställning i ett annat EES-land och bosätta sig och arbeta där. En väsentlig punkt i sammanhanget är att det är ursprungslandet som ansvarar för den arbetssökandes och hans familjs sociala trygghet vid arbetslöshet och andra sociala förmåner så länge han söker anställning och även därefter, om han inte får någon anställning. Mottagarlandet har ingen skyldighet att svara för en arbetssökandes försörjning. Först när han är anställd och har ingått arbetsavtal har han rätt att uppehålla sig i landet och får därmed automatiskt uppehållstillstånd. För arbete i mindre än tre månader behövs inget uppehållstillstånd. En anställning på mindre än ett år berättigar till uppehållstillstånd för den tid anställningen varar och i övrigt medges uppehållstillstånd för fem år i taget. När en arbetssökande har fått anställning gäller samma villkor (anställningsvillkor, social trygghet, utbildning, organisationsrätt etc.) för honom som för mottagarlandets medborgare. Arbetstagarens familj (äka make, barn och föräldrar om de är beroende av arbetstagaren för sin försörjning) får automatiskt uppehållstillstånd med anknytande rättigheter. Syftet med EES-reglerna är dock att en arbetstagare fortfarande skall försörja sig själv och sin familj genom arbete.

Enligt vad utskottet har erfarit kan praktiska problem uppstå dels genom EG-domstolens bindande tolkningar av den fria rörligheten, dels på grund av den sociala tryggheten i Finland som baserar sig på bosättning i landet och myndigheternas vida tolkning av lagstiftningen på området.

EG-reglerna anger inga direkta restriktioner i hur länge anställning får sökas. Enligt EG-domstolen gäller tremånadersgränsen enligt rådets förordning 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet bara utbetalning av arbetslöshetsförmåner till en annan medlemsstat. Enligt avgöranden från EG-domstolen, som har bekräftat fri rörlighet för arbetstagare, har en arbetssökande rätt att söka anställning under en skälig tid. I något fall har domstolen ansett 6 månader vara en tillräckligt lång tid. Om en arbetssökande inte har fått någon anställning inom en skälig tid har medlemsstaten i princip rätt att utvisa honom. EG-domstolens tolkningar har dock också i dessa fall talat för fri rörlighet. Om en arbetssökande kan visa att han fortfarande söker anställning och att han uppenbart har möjligheter att få anställning får han inte utvisas ur landet.

Enligt EES-avtalet regleras den sociala tryggheten på det nationella planet. Vår socialvårdslag (710/82) och tolkningar av den ger vid handen att utkomststöd kan betalas ut på grund av rätten att uppehålla sig i ett land till exempel om utkomstskyddet vid arbetslöshet inte räcker till eller om arbetslöshetsförmåner från ett annat land inte längre betalas. De flesta sociala förmåner såsom folkpension, sjukförsäkring och barnbidrag bygger på bosättning i landet. För förtjänstskyddet vid arbetslöshet finns ett krav på att bidragsmottagaren skall ha varit anställd och försäkrad (kassamedlem) i ett halvår, medan kravet på anställning inte gäller de grundläggande förmånerna. En försvarande omständighet är att rätten till en förmån i praktiken kan fortgå hur länge som helst.

EES-reglerna innefattar inga klart uttalade minimibestämmelser om hur länge ett avtal om tillsvidareanställning måste gälla eller om själva arbetstiden vid utbetalning av arbetslöshetsförmåner och andra sociala förmåner i vistelselandet. Det finns härvid risk för att de fiktiva anställningarna ökar.

Enligt utlänningslagen (378/91) kan ett uppehållstillstånd återkallas om en utlänning har lämnat oriktiga upplysningar om sin identitet eller andra oriktiga upplysningar eller om han har hemlighållit något som hade kunna inverka på beslutet. Enligt EG-domstolen är det i sig ingen grund för utvisning att en utlänning saknar uppehållstillstånd.

Om rörligheten håller sig på en låg nivå kommer det inte att vara särskilt många som missbrukar våra nordiska sociala förmåner som är bättre än ute i Europa. EES-avtalet ställer inga hinder i vägen för skärpta sociala bestämmelser hos oss i framtiden. Men eftersom avtalet medger betydligt större rörlighet och eftersom Finland till följd av principerna för likabehandling i praktiken kommer att ha svårigheter att kräva att finländska förmåner skall basera sig på anställning i Finland eller längre bosättningsperioder, måste vi så snart som möjligt finna nationella lösningar på de av utskottet behandlade problemen. Därvid kan omotiverad misstro mot EES-avtalet skingras, särskilt i frågor som kan avgöras genom nationell lagstiftning.

Enligt vad utskottet har erfarit bereder social- och hälsovårdsministeriet ett förslag om att de grundläggande arbetslöshetsförmånerna skall kopplas till anställning i kombination med begränsningar i utbetalningstiden. Utskottet me-

nar att detta är en utveckling i rätt riktning men påpekar att det inte bör göras alltför stora ingrepp i redan existerande förmåner i Finland.

Inrikesministeriet håller enligt uppgift på att justera bestämmelserna om bosättningsorten och hemortsrätt, eftersom de spelar en viktig roll för arbetstagares fria rörlighet. För närvarande anses en person som är införd i befolkningsregistret vara bosatt i Finland. Den som har uppehållstillstånd för minst ett år eller den som avser att vara bosatt i Finland minst ett år införs i registret. Trots att de som arbetar och bor i Finland med stöd av övernationell lagstiftning och konventioner om social trygghet eller av andra orsaker omfattas av Finlands arbets-, sjukförsäkrings- och socialförsäkringslagstiftning menar utskottet att det inte får vara alltför lätt för dem och deras familjer att komma i åtnjutande av Finlands generösa sociala trygghet som bygger på bosättning i landet.

Vidare påpekar utskottet att begreppet familj har en vidare betydelse i EES-avtalet än i den finländska lagstiftningen och att begreppet tolkas olika i olika sammanhang.

EES-reglerna om fri rörlighet för arbetstagare gäller bland annat fall då familjen bosätter sig med en arbetstagare, då uppehållstillstånd och rätt att stanna kvar i landet sedan anställningen har upphört samt anknytande förmåner beviljas. I dessa fall avses med familjemedlem arbetstagarens make och deras avkomlingar som är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning, släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem. Medlemsstaterna skall underlätta mottagandet av andra familjemedlemmar om de är beroende av arbetstagaren eller ingår i hans eller hennes hushåll i det land arbetstagaren kommer ifrån. Vidare innefattar avtalet bestämmelser om att hans eller hennes make och barn som är under 21 år eller beroende av honom har rätt att ta anställning. Barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat.

När det gäller social trygghet definieras familjebegreppet främst med stöd av respektive lagstiftning, alltså i Finland enligt finländsk lagstiftning. Om lagen utgår från att en familjemedlem bor i samma hushåll som en arbetstagare eller egenföretagare uppfylls villkoret obe-

roende av bosättning när familjemedlemmen är ekonomiskt beroende av arbetstagaren.

Utskottet anser att berörda ministerier innan avtalet träder i kraft tillsammans bör utreda vilka problem tillämpningen av EES-reglerna om fri rörlighet för arbetstagare för med sig och försöka komma fram till en klar ståndpunkt. Vidare bör ministerierna med hjälp av normgivning, utbildning och information medverka till så enhetlig praxis som möjligt.

Kollektivavtal och trepartsprincipen

Inom EG regleras och styrs arbetslivet främst genom lagstiftning och uppgörelser företagen emellan, medan Norden har kollektivavtalen som ett viktigt regleringsinstrument vid sidan av lagstiftningen. Enligt lagen om arbetsavtal är kollektivavtalen allmänt bindande och ett typiskt drag för arbetsrätten i Finland är därför att kollektivavtalen har en dominerande roll. Till skillnad från EG-reglerna har man i Finland kunnat göra avsteg från lagstadgade förpliktelser med hjälp av kollektivavtal. Trots att EG helt uppenbart har gått in för att allt mer lyfta fram arbetsmarknadsorganisationerna, är det ändå i viss mån osäkert om dessa kommer att kunna påverka utformningen av arbetsrätten i samma utsträckning som hittills.

Utskottet finner det angeläget att den nordiska modellen för reglering av arbetslivet med kollektivavtal, trepartsprincip, förtroendeman-system och arbetsgivarens beslutanderätt i kraft av sin äganderätt som grundpelare kan fortbestå. Den nordiska modellen kan mycket väl samordnas med EG-modellen som i högre grad prioriterar lagar, eftersom skillnaderna i substans och målsättning inte förefaller att vara särskilt stora.

Säkerhet på arbetsplatsen och arbetarskydd

Enligt vad utskottet har erfarit medför EES-avtalet inga större ändringar i lagstiftningen om säkerhet och skydd på arbetsplatsen. Däremot måste en del bestämmelser och övervakningsmetoder revideras, men i slutändan kommer skyddsnivåerna att vara mycket likartade.

Utskottet lyfter fram följande saker i harmoniseringen av de finländska reglerna. Myndighetsorganisationen, arbetsuppgifterna, arbetsfördelningen, resurserna och beredskapen att ta

itu med internationella uppgifter måste anpassas efter den nya situationen. Arbetarskyddsbestämmelserna om övervakning av produkter och kemikalier bör samordnas med EG-bestämmelserna. Därtill är det viktigt att gå ut med adekvat information om de nya procedurerna med tanke på en bättre arbetsmiljö och arbetsatmosfär och förtroendet på arbetsplatsen.

Enligt vad utskottet har erfarit kommer det nordiska trepartssamarbetet att få större betydelse i beredningen av arbetarskyddsbestämmelser när EG harmoniserar arbetarskyddsreglerna. Direktiven kommer inte att innehålla annat än de mest väsentliga säkerhetskraven och en del andra bestämmelser. Tekniska föreskrifter och standarder utarbetas av europeiska standardiseringsorgan. Därefter antas de europeiska standarderna på nationell nivå. Det är viktigt att inte bara myndigheter medverkar, utan också arbetsgivare, arbetstagare, konsumenter och andra berörda parter är med i standardiseringsorganens beredningsprocess.

Utskottet påpekar att EES-avtalet innebär en prioritetsförskjutning inom skyddet på arbetsplatsen. I motsats till tidigare är det inte längre övervakningen av arbetsmiljön som står i förgrunden utan produkters säkerhet och organiseringen av produktövervakningen. Till följd av de bindande produktövervakningsbestämmelserna måste tillverkarna och importörerna själva ansvara för produktdokumentering, bruksanvisningar och kvalitetskontroll.

Sysselsättningsstöd

Enligt vad utskottet har erfarit medför bestämmelserna i fördraget om statligt stöd inga ändringar i de nationella bestämmelserna om sysselsättningsstöd och sysselsättningsrelaterade bidrag. Enligt utskottet är det angeläget att långtidsarbetslösa, arbetslösa ungdomar och

handikappade utan arbete fortfarande kan få bidrag och att den regionala utvecklingen värnas.

Jämställdhet

Inom vissa sektorer blir de finländska bestämmelserna strängare. De flesta jämställdhetsbestämmelserna i avtalet, till exempel lika lön för samma arbete, är i praktiken svåra att genomföra och övervaka. De stränga EES-bestämmelserna ger dock en stabilare grund att stå på och större möjligheter att lyfta fram jämställdhetsfrågor i arbetslivet.

Utskottets tidigare ställningstaganden i jämställdhetsfrågor förefaller till största delen ha blivit beaktade både i fråga om själva substansen och avtalsprocessen. Utskottet understryker dock ytterligare vikten av att den nordiska jämställdhetstraditionen tas upp i förhandlingarna med EG och i själva beredningen. Ett steg i den riktningen är att kvinnorna är representerade på lika villkor i förhandlings- och beredningsprocessen.

Resurser

Utskottet påpekar ytterligare att verkställigheten av avtalet medför en del kostnader inom dess behörighetsområde. Enligt vad utskottet har erfarit uppgår de direkta kostnaderna inom arbetsministeriets förvaltningsområde till ungefär 7 miljoner mark.

På grundval av det ovan sagda anför arbetspolitiska utskottet vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lindroos, vice ordföranden Nordman, medlemmarna Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, Mäkipää (delvis), Nikula,

Rimmi, J. Roos, Taina, Takala (delvis), Viljamaa och Viljanen samt suppleanterna Hiltunen (delvis) och Koskinen.

Avvikande åsikt

I sitt utlåtande till utrikesutskottet om godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tar arbetspolitiska utskottet upp en del problem i samband med den fria rörligheten för arbetskraften, att avtalet inte har några bestämmelser om kortaste möjliga anställningstid och harmoniseringen av vår högkvalitativa sociala trygghet. Jag anser att utskottet klart borde ha sagt ut vilka problemen är och krävt att de löses innan avtalet godkänns.

Invandrare från icke-europeiska länder som är bosatta i EES-länder kommer att vara det största problemet i vårt land, för redan nu utgör de 4—8 procent av befolkningen ute i Europa, medan utlänningarna i Finland är mindre än en procent av befolkningen. När den fria rörligheten blir ett faktum i EES-länderna är det sannolikt många i den ovan nämnda utlänningsgruppen som beger sig i väg för att pröva lyckan i nya länder, nämligen i Norden och i Finland. Då EG-domstolen konsekvent talat för fri rätt att söka anställning i vissa fall i mer än sex månader och då anställningen inte behöver vara längre än till exempel en dag kan det bli en alltför

stor frestelse att missbruka den högkvalitativa sociala tryggheten i Finland. Om EES-avtalet och tillhörande bestämmelser träder i kraft utan reservationer i vår lagstiftning och våra regelverk, kan arbetssökande från andra länder till exempel ”köpa” en korttidsanställning och där efter stanna kvar i landet med sin stora familj och utnyttja våra sociala förmåner i långa tider utan att Finland kan göra något åt saken på grund av EG-domstolens tolkningar eller EG-lagstiftningen. En utlänning behöver bara påvisa att han aktivt söker anställning. Han kan till och med göra sig skyldig till brott utan att gå miste om rätten till finländska sociala förmåner och social trygghet för sin familj.

Om Finland inför en strängare lagstiftning — och det lär finnas planer på det — och till exempel bestämmer att de grundläggande arbetslöshetsförmånerna hör ihop med anställning och samtidigt begränsar utbetalningstiden, är det risk för att också en del finländare helt eller delvis går miste om förmånerna. De som arbetat här hemma är en grupp som kan komma i farozonen. Enligt min mening bör man tvärtom arbeta för att ge denna grupp bättre pensionsförmåner och arbetslöshetsförmåner.

Helsingfors den 15 september 1992

Lea Mäkipää