

TYÖASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1998 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 245/1997 vp Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että muun muassa työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Jussi Toppila, ulkoasiainministeriö
- nuorempi hallitussihteeri Liisa Heinonen, työministeriö

- toimistopäällikkö Päivi Romanov ja vanhempi hallitussihteeri Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvottelupäällikkö Markku Lemmetty, Akava
- työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen, Palvelutyönantajat
- ekonomisti Peter Boldt, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- varatuomari Markus Äimälä, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- lakimies Matti Leppälä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Valtion työmarkkinalaitokselta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta ja Työttömien Valtakunnalliselta Yhteistoimintajärjestöltä TVY ry:ltä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen

perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Päättösasiakirjaan sisältyy 59 julistusta, jotka allekirjoittajaval-

tioiden konferenssi on hyväksynyt tai ottanut huomioon.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisältönsä puolesta kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimieliimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

Kansalaisten ja unionin lähentämiseen pyritään työllisyyttä koskevilla uusilla määräyksillä, vahvistamalla sosiaalipolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa, edistämällä kansanterveyden suojaa, lujittamalla kuluttajansuojaa, selkeyttämällä toissijaisuusperiaatteen soveltamista sekä määrittämällä unionin toiminnan avoimuudesta.

Unionin toimieliimiä ja päätöksentekomenetelyjä koskevia määräyksiä muutetaan siten, että yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistetaan ja menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, neuvoston määränemistöpäätöksiä lisätään, komission puheenjohtajan asemaa vahvistetaan, yhteisöjen tuomioistuimen asemaa vahvistetaan sekä muiden toimieliinten toimivaltaa selkeytetään. Lisäksi Amsterdamin sopimukseen sisältyy määräyksiä jäsenvaltioiden välisestä tiiviimmästä yhteistyöstä eli joustavuudesta sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta käsittelee lausunnossaan hallituksen esitystä toimialansa mukaisesti työllisyyttä, naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä Euroopan tason työmarkkinaosapuolten sopimusjärjestelmää koskevin osin.

Työllisyys

Amsterdamin sopimuksella unionin perustamissopimukseen lisätään määräys, jonka mukaan unioni asettaa tavoitteekseen edistää työllisyyden korkeaa tasoa. Samalla Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen lisätään työllisyyttä koskeva uusi VIII osasto. Uusien määräysten mukaan jäsenvaltiot ja yhteisö pyrkivät kehittämään yhteensovittettua työllisyysstrategiaa sekä edistämään ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman sekä talouden muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden kehittämistä työllisyyden korkean tason saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden tulee ottaa talouspolitiikkaa muotoillessaan huomioon työllisyysnäkökohdat läpäisyperiaatteella sekä työllisyyspolitiikkaa muotoillessaan talouspolitiikan laajat suuntaviivat.

Jäsenvaltioiden on pyrittävä saavuttamaan

työllisyyden korkea taso työllisyyden hoidon päävastuun säilyessä edelleen jäsenvaltioilla. Työllisyyden edistäminen määritellään jäsenvaltioiden yhteistä etua koskevaksi asiaksi. Euroopan yhteisö myötävaikuttaa työllisyyden korkean tason saavuttamiseen, edistää jäsenten välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa täydentää niiden toimintaa. Tavoite työllisyyden korkeasta tasosta otetaan huomioon läpäisyperiaatteen mukaisesti yhteisön politiikkojen ja toimintojen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Perustamissopimuksen uudet määräykset edellyttävät, että neuvosto hyväksyy vuosittain suuntaviivat, jotka jäsenvaltiot ottavat huomioon työllisyyspolitiikassaan. Suuntaviivojen hyväksyntää varten jäsenvaltiot laativat vuosittain kansallisen toimintasuunnitelman työllisyyspolitiikan toimeenpanemisesta ja kertomuksen sen toteuttamisesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallinen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma valmistellaan perusteellisesti ja laajapohjaisesti niin, että työhön voivat osallistua työmarkkinaosapuolten lisäksi pienten ja keskisuurten yritysten, työttömien ja eri alueiden edustajat. Toimintasuunnitelma on myös annettava eduskunnalle riittävän ajoissa ennen ministerineuvoston kokousta, jotta

suunnitelma voidaan asianmukaisesti käsitellä valiokunnissa.

Perustamissopimuksen määräykset velvoittavat jäsenvaltiot arvioimaan nykyistä tarkemmin työllistämistoimenpiteittensä vaikutuksia. Valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt vaikutusten arviointiin huomiota ja pitää velvoitetta perusteltuna. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon työllistymisvaikutusten lisäksi työllisyyden paraneemisesta johtuvat sosiaalimenojen säästöt.

Neuvosto voi edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä aloittein, tarjoamalla vertailevaa analyysiä ja kehittämällä tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa. Suomen tulee toimia aloitteellisesti toimenpiteiden toteuttamiseksi ja tukea kansallisten työllistämistoimien ja harjoitetun työllisyyspolitiikan vaikuttavuuden arviointia.

Perustamissopimukseen sisällytettävien työllisyyspolitiikkaa koskevien säännösten merkitystä on vaikea arvioida. Ne jäävät vaikutuksiltaan vähäisiksi, ellei aseteta konkreettisia tavoitteita, varata riittäviä resursseja ja suunnata niitä oikein, järjestetä tulosten systemaattista arviointia ja toimenpiteiden uudelleen suuntaamista. On tärkeää, että yhteisö tukee kansallista toimintaa ja että Suomi hyödyntää yhteistyötä tehokkaasti. Työllisyyteen ja työmarkkinoihin liittyvät erot jäsenvaltioiden välillä ja valtioiden sisällä ovat kuitenkin niin huomattavia, ettei työllisyyspoliittisten toimenpiteiden pitkälle viety yhdenmukaistaminen ole mahdollista tai tavoiteltavaa.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen tavoitteita koskevaan 2 artiklaan lisätään maininta naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Perustamissopimuksen 3 artiklan uudessa 2 kohdassa määrätään, että toteuttaessaan 3 artiklan tavoitteita yhteisö pyrkii poistamaan eriarvoisuutta ja edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Määräys velvoittaa yhteisön arvioimaan toimintansa vaikutuksia sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta.

Tähän asti perustamissopimuksessa on ollut kiellettyä ainoastaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä. Perustamissopimukseen lisätään 6 a artikla, joka oikeuttaa neuvoston ryhtymään toi-

mivaltansa rajoissa asianmukaisiin toimiin mm. sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseksi.

Naisten ja miesten samanpalkkaisuusperiaatetta koskevaan artiklaan lisätään maininta samanarvoisesta työstä. Lisäys ei merkitse muutosta nykyiseen oikeustilaan, vaan se ainoastaan ilmaisee yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön.

Sen sijaan uuden 141 artiklan 3 kohtaa voidaan pitää merkittävänä muutoksena. Säännös antaa neuvostolle toimivallan toteuttaa määränemmistöllä toimenpiteitä, joilla varmistetaan sukupuolten tasa-arvoinen kohtelu työtä ja ammattia koskevista kysymyksissä.

Mainitun artiklan 4 kohta sallii jäsenvaltioiden toteuttaa toimenpiteitä tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi ja siten helpottaa aliedustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja.

Artiklan 4 kohdan muotoilu ei vastaa kaikilta osin Suomen asettamia tavoitteita. Säännöksen sanamuoto voi rajoittaa positiivisten erityistöimien sallittavuutta. Toisaalta on huomattava, että kohdasta annetun julistuksen (nro 28) mukaan positiivisia erityistöimiä toteuttaessaan jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti pyrittävä parantamaan naisten asemaa työelämässä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevien määräysten vaikutuksia on vaikea yksityiskohdaisesti arvioida. Perustamissopimuksen uudet määräykset voivat osoittautua vaikutuksiltaan vaatimattomiksi. Sukupuolten tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi yhteisön tulee asettaa konkreettisia tavoitteita edistyneimpien jäsenmaiden saavuttamien tulosten perusteella. Suomen tulee edistää tasa-arvopolitiikkaa, joka ottaa huomioon mm. sen, että suomalaiset naiset ovat perinteisesti tehneet kokoaikatyötä, ja joka edistää molempien sukupuolten työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Työmarkkinajärjestöjen sopimusmenettely

Amsterdamin sopimuksella liitetään EY:n perustamissopimukseen nykyisin sosiaalipolitiikkaa koskevaan pöytäkirjaan (nro 14) ja sen liitesopimukseen sisältyvät määräykset. Uudistus, jota

pidetään merkittävänä edistysaskeleena, tekee työ- ja sosiaalilainsäädäntöä koskevat määräykset samalla tavoin kaikkia jäsenvaltioita velvoittaviksi.

Uudet sosiaalipolitiikkaa koskevat artikkelit korostavat Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen roolia sosiaali- ja työainsäädännön kehittämisessä. Työmarkkinajärjestöt voivat neuvotella Euroopan tasolla kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia sosiaalipolitiikkaa koskevia sopimuksia. Tähän asti sosiaalipolitiikkaa koskevaan pöytäkirjaan perustunut sopimusmenettely on koskenut 14 jäsenmaata. Euroopan tason työmarkkinajärjestöt ovat tehneet sopimukset vanhempainlomasta sekä osa-aikatyöstä. Sopimukset on saatettu osaksi yhteisön oikeutta neuvoston päätöksellä.

Työasiainvaliokunta käsittelee osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta antamassaan lausunnossa (TyVL 9/1997 vp) sopimusosapuolten edustavuutta. Sopimusosapuolten edustavuuden merkitys korostuu edelleen, koska Amsterdamin sopimus vahvistaa Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen asemaa. Valiokunta pitää ongelmallisena julkisen sektorin työnantajien sekä pienten ja keskisuurten yritysten edustautumista Euroopan tasolla. Varsinaiset julkisen sektorin työnantajat, kunnat ja valtio, eivät ole olleet edustettuina tehdyissä sopimuksissa, mikä on selvä epäkohta, koska julkinen sektori on Suomessa merkittävä työnantaja. Myös pienten ja keskisuurten yritysten edustautuminen on ollut puutteellista. Ilmeisesti niiden Euroopan tasoinen organisoituminen on tehostumassa, jolloin pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua yhteistyöhön lisääntyvät.

Työnantajaosapuolen edustavuusongelmaan

on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisesti. Ongelmaan ei ole kuitenkaan löydetty ratkaisua, koska neuvotteluosapuolet voivat valita sopimuskumppaninsa ja koska julkisen sektorin työnantajien valmiudet ja kiinnostus osallistua Euroopan tasoiseen neuvottelujärjestelmään vaihtelee jäsenmaittain. On tärkeää pyrkiä vaikuttamaan sopimuspuoliin, jotta edustavuus toteutuisi jatkossa nykyistä paremmin.

Valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että työnantaja- ja työntekijäosapuolet osallistuvat sosiaaliseen vuoropuheluun sekä työ- ja sosiaalilainsäädännön valmisteluun. Sopimustoiminnan hyväksyttävyyteen vaikuttaa sopimusten sisällöllisten kysymysten lisäksi myös sopimusmenettelyn ja sopimusten täytäntöönpanon muodollinen asianmukaisuus. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska sopimus voidaan saattaa neuvoston hyväksymällä direktiivillä osaksi yhteisön oikeutta. Euroopan parlamentilla ei ole juurikaan roolia tässä tapauksessa. Myöskään eduskunnalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa sopimuksen sisältöön, vaan kyse on kannanotosta, tuleeko neuvoston saattaa työmarkkinaosapuolten sopimus voimaan.

Lausunto

Lausuntonaan työasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöään laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksytään.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Reijo Lindroos /sd
vpj. Armas Komi /kesk
jäs. Kari Kantalainen /kok
Hannu Kemppainen /kesk (osittain)
Anne Knaapi /kok
Heikki Koskinen /kok
Pirkko Peltomo /sd
Heikki Rinne /sd

Outi Siimes /kok
Raimo Tiilikainen /r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
Marja-Leena Viljamaa /sd
Pertti Virtanen /evir
Jorma Vokkolainen /vas
vjäs. Johannes Koskinen /sd.

