



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 15.6.2006
KOM(2006) 287 lõplik

KOMISJONI TEATIS

**meretööstandardite karmistamise kohta vastavalt EÜ
asutamislepingu artikli 138 lõikele 2**

KOMISJONI TEATIS

meretööstandardite karmistamise kohta vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 138 lõikele 2

Käesolev teatis käsitleb 23. veebruaril 2006 Genfis peaaegu ühehäälselt vastu võetud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsiooni (edaspidi 2006. aasta konsolideeritud konventsioon) meretööstandardite kohta. Nimetatud konventsioon koondab kõik alates 1919. aastast vastu võetud meretööalased konventsioonid ning soovitud konsolideeritud õigusaktiks, mis võetakse aluseks esimese meretöökoodeksi väljatöötamisel.

Komisjon on selle õigusakti väljatöötamist algusest peale aktiivselt toetanud. Juhised läbirääkimiseks sai komisjon nõukogu 21. aprilli 2005. aasta otsusega, mis andis talle ülesande kaitsta ILO läbirääkimistel liikmesriikide nimel ühenduse õigustikku.

Nüüd, kui konventsioon on vastu võetud, peab komisjon vajalikuks võtta tarvitusele asjakohased meetmed konventsiooni rakendamiseks nii ühenduse kui ka riiklikul tasandil.

Komisjon peab oluliseks töötada meremeeste suhtes kohaldatavate sotsiaalstandardite õigusliku raamistikuga ühenduses selleks, et parandada merendussektori konkurentsivõimet, muuta see tegevusala ligitõmbavamaks ning pikemas perspektiivis koguda kokku Euroopa kogemused selles vallas. Oma 2006. aasta tööprogrammis¹ lubas komisjon avaldada teatise meretöö miinimumstandardite kohta, mis käsitleks võimalust esitada ettepanek õiguslike meetmete vastuvõtmiseks, mis edendaks rahvusvaheliste meretööstandardite kohaldamist Euroopa Liidus võimaluse korral sotsiaalpartnerite kokkuleppe teel.

Käesoleva teatise eesmärk on 2006. aasta konsolideeritud konventsiooni silmas pidades alata Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 138 lõikes 2 sätestatud korra kohaselt sotsiaalpartnerite ametliku arutelu esimene etapp, mis käsitleks võimalust integreerida nimetatud konventsiooni asjakohased sätted ühenduse õigusse. Seejärel konsulteerib komisjon vajaduse korral EÜ asutamislepingu artikli 138 lõike 3 alusel tehtavate ettepanekute sisu osas sotsiaalpartneritega.

I. KONVENTSIOONI PANUS

1. Ülemaailmse meretöökoodeksi loomise ja uuenduslike meetodite toetamine

2001. aastal algas ILOs õigusaktide konsolideerimine, mille eesmärgiks oli töötada välja üldkehtiv ja terviklik rahvusvaheline konventsioon, milles määratletaks selged, lihtsad, kaasajastatud ja üldkehtivad tööstandardid. See tõhustamise eesmärgil läbiviidav kehtiva õigusliku raamistiku muutmine peaks oluliselt suurendama konventsiooni ratifitseerinud ILO liikmesriikide arvu. Oluline on, et Euroopa Liidu liikmesriigid ning kolmandad riigid ratifitseeriks konventsiooni kiiresti, et see saavutaks maksimaalse mõju ning viiks ühtsemate võrdlusaluste kehtestamiseni.

¹ 28. märtsi 2006 aasta teatis „Euroopa kogu potentsiaali rakendamine. Komisjoni 2006. aasta õigusloome ja tööprogramm”, KOM(2005) 531 lõplik.

2006. aasta konsolideeritud konventsioon, mis peaks asendama peaaegu kõiki teisi ILO merenduslaseid konventsioone, omandab arvestatava õigusliku kaalu, kui riigid, iseäranis merendusvaldkonnas tegevad riigid, selle ratifitseerivad.

Konventsioon käsitleb tööstandardeid, mis on kohaldatavad töötajatele 500 ja enama brutoregistertonnažiga laevadel, mis teevad rahvusvahelisi meresõite või sõidavad välismaiste sadamate vahel.

Konventsioonis on sätted koondatud teemade kaupa viide jakku ning selle eesmärk on tagada laeva pardal korralikud elu- ja töötingimused. Konventsiooni I jaos määratletakse meretöö miinimumstandardid, mis hõlmavad tervisekaitset, ametialast koolitust, vanuse alampiiri ja töölevõtmist. II jaos käsitletavate töötingimustega määratakse kindlaks töölepingu sisu, tööaja pikkus, palgakaitse ning õigus puhkusele, tagasipöördumisele kodumaale ja kompensatsioonile laeva kaotamise korral. III jaos käsitletakse elamistingimusi pardal ning IV jaos töötajate sotsiaalkaitset. Konventsiooni V jaos sätestatakse vastutus konventsiooni kohaldamise eest, st laeva lipuriigi kohustus kehtestada range kohaldamise kord, mis rajaneb sertifitseerimissüsteemil, ning sadamariigi ja tööjõu päritoluriigi kohustus teostada konventsioonis sätestatu järgimise nõuetekohast järelevalvet. Kõik jaod sisaldavad eeskirju ning kahte liiki hierarhilisi standardeid, kusjuures A osa puhul on tegu siduvate ning B osa puhul mittesiduvate sätetega, mis aitavad siduvaid sätteid tõlgendada.

ILO kontekstis seisneb konventsiooni väärtus ka mõningates uuenduslikes õigusakti tõhususe tagamise viisides. Konventsiooniga tehakse kohustuslikuks sertifikaat ja deklaratsioon, mis tõendavad vastavust konventsioonis sisalduvatele ettekirjutustele, kui ei tõestata vastupidist. Riik saab sertifikaadi anda oma lipu all sõitvatele laevadele pärast seda, kui on kontrollinud, et töötingimused laeva pardal vastavad riigi õigusaktidele ning konventsioonist tulenevatele eeskirjadele. Sertifikaadile lisatakse deklaratsioon, mis sisaldab kokkuvõtet kohaldatavatest riiklikest õigusaktidest konventsiooni poolt ette antud valdkondades. Konventsiooni sätetega kooskõla tagavat sertifitseerimissüsteemi peab kontrollima sadamariik, kes võib kahtluse korral laevu kontrollida (ning neid vajaduse korral kinni pidada) mitte ainult meresõidu- või keskkonnaohutuse näidustusel, vaid ka sotsiaalvaldkonnas tekkivate küsimuste puhul.

Et mitte seada konventsiooni ratifitseerinud riike halvemasse olukorda võrreldes nende riikidega, kes konventsiooni ratifitseerinud ei ole, sisaldub konventsioonis sooduskohtlemist keelav klausel, mis näeb ette, et konventsiooni mitte ratifitseerinud riigi lipu all sõitvaid laevu ei eelistata konventsiooni ratifitseerinud riigi lipu all sõitvatele laevadele. Klausel takistab ebaausa konkurentsi teket ning soodustab konventsiooni üleüldist ratifitseerimist.

Lisaks loob konventsioon ühe ad hoc struktuuri – spetsiaalse kolmepoolse komisjoni – mis koosneb konventsiooni ratifitseerinud riikide valitsuste nimetatud esindajatest ning laevaomanike ja meremeeste esindajatest ning mille ülesanne on konventsiooni sisu edasiarendamine selle sätete kohaldamist arvesse võttes.

2. Toimetulek üleilmastumisega ning õiglasemate konkurentsitingimuste tagamine

2006. aasta konsolideeritud konventsioon täiendab kolme Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni egiidi all vastu võetud põhikonventsiooni – SOLASi konventsiooni (inimelude ohutusest merel) MARPOLi konventsiooni (laevade põhjustatud merereostuse vältimise kohta) ja meremeeste kvalifikatsiooni käsitlevat STCW konventsiooni. Kõnealune konventsioon moodustab merendusvaldkonna rahvusvaheliste eeskirjade neljanda samba.

2006. aasta konsolideeritud konventsioon peaks ülemaailmse konkurentsiga silmitsi seisvat meretranspordisektorit veidi stabiliseerima ning vähendama lõhet ühelt poolt Euroopa ja kolmandate riikide ettevõtjate vahel ning teiselt poolt eri lippude all sõitvate laevade vahel, mis *de facto* soodustab vähemtundliku sotsiaalpoliitikaga mereriike ja ettevõtjaid. Seetõttu eksisteerib pidevalt oht, et meremehi värvatakse muuhulgas ka ühendusesisese transpordi jaoks väljastpoolt Euroopat. Tuleb mõõnda, et rahalises mõttes on kaalul palju, võttes arvesse majanduslikku ja õiguslikku ebavõrdsust, mis mõjutavad rahvusvahelises meretranspordis tööjõu maksumust, sh palku ja sotsiaalkindlustusmaksleid.

Muuhulgas peab komisjon oluliseks taastada meremehe staatus üleilmastumise kontekstis selliselt, et arvesse oleksid võetud ka kõik negatiivsed ilmingud nagu sotsiaalne dumping, mis kahjustab kehtivatest reeglitest kinni pidavaid meremehi ja laevaomanikke, ning määratleda korralikud töötingimused, mis oleksid kooskõlas komisjoni teatisega sotsiaalse mõõtme ja üleilmastumise kohta², kus on otseselt viidatud meretööstandardite konventsioonile. Vastavalt hiljutises teatises esitatule on konventsiooni ratifitseerimise ja jõustumise toetamine tähtsal kohal komisjoni rahuldavate töövõimaluste edendamise kohustuste hulgas.³

Nagu komisjon oma hiljutises teatises⁴ Euroopa Ülemkogule rõhutas, „loob üleilmne omavaheline sõltuvus uued võimalused Euroopa väärtuste ja huvide esiletõstmiseks”. Samuti kinnitab komisjon Euroopa Liidu panust kõrgete standardite, sealhulgas ka kõrgete sotsiaalstandardite, propageerimisel terves maailmas.

3. Meresõiduohutuse suurendamine ja elukutse ligitõmbavamaks muutmine

Sotsiaalstandardite tähtsust ning seoseid meresõiduohutusega käsitles komisjon juba oma 6. aprilli 2001. aasta teatises⁵, milles rõhutas, et 80% laevaõnnetustest põhjustavad inimlikud eksimused. Seoses õnnetuste põhjuste mitmekesisusega leiab komisjon, et on hädatarvilik kehtestada seni puudunud ülemaailmsed minimaalsed sotsiaalstandardid sidusas raamistikus, ning konventsiooni positiivne mõju meresõiduohutusele muutub ratifitseerimise järel märkimisväärseks.

Lisaks näitab BIMCO uurimus⁶, et 25 liikmesriigist koosnevas ELis on 17 000 meremeest vähem, kui vaja oleks. Niisugusele olukorrale peavad ametiasutused ja ettevõtjad asjakohaselt reageerima, sest meretransport on strateegiline sektor, mis tagab 90% maailma ja 40% ühendusesisestest kaubavedudest.

Tähelepanu tuleb pöörata koolitusele. Jõupingutusi on tehtud kvalifikatsiooni tunnustamise küsimuses ning STCW konventsiooni ülevõtmisel ühenduse õigustikku. Kuid koolitus ja töötingimused täiendavad teineteist. Meremehe elukutset on oluline edendada kvaliteetse koolituse tunnustamise teel ning elukutse ligitõmbavamaks muutmisega korralike elu- ja töötingimuste abil. Tingimata on tarvis muuta meremehe elukutse atraktiivsemaks, et peatada

² Komisjoni 18. mai 2004. aasta teatis „Üleilmastumise sotsiaalne mõõde: ELi poliitika panus loodavate hüvede kõigini viimisesse”, KOM(2004) 383 lõplik.

³ Komisjoni 24. mai 2006. aasta teatis „Rahuldavate töövõimaluste edendamine. Euroopa Liidu panus rahuldavate töövõimaluste loomisesse maailmas“, KOM(2006) 249 lõplik.

⁴ Komisjoni 10. mai 2006. aasta teatis „Kodanikeskne tegevuskava Euroopa Liit tulemuslikuks”, KOM(2006) 211 lõplik.

⁵ Komisjoni 6. aprilli 2001. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Meremeeste koolitus ja töölevõtmine”, KOM 2001(188) lõplik.

⁶ *BIMCO/ISF Manpower 2005 update December 2005.*

elukutse hääbumise tendents, mis pikemas perspektiivis on kahjulik kogu meresektorile tervikuna, sh sadamariigi kontrolliga seotud ametitele.

Seetõttu on vajalik, et loobutaks kuritarvitustest ning loodaks meremeestele sõltumata lipuriigist või meeskonna rahvusest korralikud elu- ja töötingimused. Konventsioon saab anda oma panuse selleks, et kehtestatavad töötingimused oleksid ühtlustatavad ning meremeeste vajadusi arvestavad.

II. EUOOPA LIIDU ROLL KONVENTSIOONI ETTEVALMISTAMISEL JA RAKENDAMISEL

1. Liikumapanev jõud konventsiooni ettevalmistamisel

Komisjon toetas ILO tööd algusest peale veendumuses, et kavandatavad sammud aitavad kõrvaldada ebaausat konkurentsi ning soodustada üldiste miinimumstandardite kehtestamise abil sotsiaalstandardite levikut kogu maailmas. Koos ELi eesistujaga jälgis komisjon selle tähtsa ülesande täitmist tähelepanelikult ning tagas konventsiooni sätteid käsitlevate liikmesriikide seisukohtade koordineerimise nõukogu 21. aprillil 2005 antud mandaadist lähtuvalt. Komisjon osutas ILO le erandkorras ka rahalist abi, mille eesmärk oli kaasa aidata töö edukale lõpetamisele ja konventsiooni vastuvõtmisele. Siiski ei oleks see kollektiivne saavutus olnud võimalik ilma liikmesriikide pühendumiseta ning sotsiaalpartnerite aktiivse kaasalöömiseta.

ELi loodud lisaväärtust tunnustasid ILOs ka kolmandad riigid ning sotsiaalpartnerid. Seda rõhutas ka ILO peadirektor oma sõnavõttudes 2006. aasta veebruaris toimunud rahvusvahelise töökonverentsi merendusosalasel istungjärgul.

Siiski avaldab komisjon kahetsust, et liikmesriigid ei soovinud minna antud mandaadi raames kaugemale, sest mandaat nägi ette ka uurida, kas läbirääkimiste käigus oleks võimalik esitada parandusettepanekuid, mis mainiksid ära piirkondlike majandusintegratsiooni organisatsioonide erilise rolli.

Õiguslikus plaanis oli kõige olulisem tagada, et konventsioon oleks kooskõlas ühenduse õigusega. See väldiks takistusi ratifitseerimisel, iseäranis sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise osas, kuivõrd tegu on ühenduse ainupädevusse kuuluva valdkonnaga. Sotsiaalkindlustuse vallas võeti vastu kaitseklausel, mis võimaldab säilitada ühenduse sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise süsteemi. Nagu ka konventsiooni nr 185 puhul, on konventsiooni ratifitseerimiseks liikmesriikide poolt vajalik nõukogu otsus, võttes seejuures kõigi konventsioonis reguleeritud küsimuste osas arvesse ühenduse pädevust sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise ja sadamariigi kontrolli vallas.

2. Ratifitseerimise julgustamine ja kiirendamine

Komisjon jätkab tegevust, et julgustada konventsiooni ratifitseerimist ning saavutada selle võimalikult kiire jõustumine.

Arvestades, et 2006. aasta konsolideeritud konventsioon jõustub tingimusel, et selle on ratifitseerinud 30 riiki, kelle laevad moodustavad vähemalt 33% maailma laevandustonnaazist ning et 27 Euroopa Majanduspiirkonna riigi laevastik moodustab 28% maailma laevastikust, võib Euroopa Liidust kujuneda liikumapanev jõud. Seetõttu julgustab komisjon igati konventsiooni kiiret ratifitseerimist liikmesriikide poolt. Samuti kavatseb komisjon tõsta kolmandate riikide teadlikkust selle teedrajava õigusakti ratifitseerimise olulisusest.

3. Ühenduse standardite arendamine

Euroopa Komisjon leiab, et inimteguri arvessevõtmine 2006. aasta konsolideeritud konventsioonis, mis tagab meremeestele korralike töötingimuste loomisel teatava tasakaalu laevaomanike ja valitsuste kohustuste vahel, on määrava tähtsusega. Komisjon leiab, et konventsiooni asjakohaste sätete ülevõtmine ühenduse õigusse rikastab ühenduse meresõiduohutuse alast õigustikku meetmetega, mille abil konkurentsitingimusi kõigi huvitatud osapoolte huvides ausamaks ja võrdväärsemaks muuta.

2006. aasta konsolideeritud konventsioon on keeruliste õiguslike tagajärgedega, sest ta hõlmab väga paljusid aspekte. Komisjon on juba algatanud mõju-uuringu, mis käsitleb konventsioonis sätestatud standardite jõustumise võimalikku mõju ühenduse õigustikule. Uuring käsitleb kulude ja tuludega seoses õiguslikke, institutsionaalseid, aga ka majanduslikke ja sotsiaalpoliitilisi küsimusi, mida uurib väljaspool tehtav analüüs. Peamised ülesanded on järgmised:

1. Kohandada ühenduse õigustikku: ilmselt osutub vältimatuks kaasajastada õigusakte, mida 2006. aasta konsolideeritud konventsiooni sätted otseselt mõjutavad (näiteks direktiivid 1995/21⁷ ja 1999/95⁸).

2. Võtta vastu täiendavad õigusaktid: tuleb määratleda võimalus tegeleda õigusloomega valdkondades, mis on reguleeritud konventsiooniga, kuid reguleerimata ühenduse tasandil (näiteks eeskirjad töövahendustevõtjatele, töötaja kohustus omada allkirjastatud töölepingut).

3. Minna konventsiooni sätetest kaugemale: 2006. aasta konsolideeritud konventsioon sätestab vaid miinimumstandardid ja ei ole välistatud nende tõhustamine, täiendamine või kohaldamisala laiendamine ühenduse tasandil täiendavate sätete abil, mis ei ole ILO poolt ette nähtud.

Tuleb käsitleda ka järgnevaid küsimusi:

4. Konventsiooni B osa kohustuslikuks muutmine: jätkuna küsimusele nr 3 võib õigustatult küsida, kui vajalik on ühenduse tasandil harmoneeritud ja õiguslikult siduv tõlgendus, mis tagaks konventsiooni ühtse kohaldamise ja vähendaks liidu piires lahknevate tõlgenduste levimise ohtu.

⁷ Nõukogu 19 juuni 1995. aasta direktiiv 95/21/EÜ laevaohutust, reostuse vältimist ning elu- ja töötingimusi laevadel käsitlevate rahvusvaheliste standardite rakendamise kohta ühenduse sadamaid kasutavate ja liikmesriikide jurisdiktsiooni all olevates vetes sõitvate laevade suhtes (sadamariigi kontroll).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 1999. aasta direktiiv 1999/95/EÜ, milles käsitletakse meremeeste tööaega reguleerivate sätete täitmist ühenduse sadamates peatuvatel laevadel.

5. Kolmepoolse struktuuri kajastamine: institutsionaalsel tasandil tuleb mõtiskleda konventsiooni (artikkel XIII) kohase järelevalvekomisjoni loomise tagajärgede üle. Kas selle uue asutuse olemasolu ja rolli arvesse võttes on vaja ette näha ILO konventsioonist tulenev eristruktuur, et peegeldada konventsiooni standardite integreerimisel kolmepoolset struktuuri ka ühenduse tasandil?

Kõnealune arutelu toimub asutamislepingu artiklis 138 sätestatud korra kohaselt. Selle raames konsulteerib komisjon enne sotsiaalpoliitika alase ettepaneku esitamist ühenduse meetme võimaliku orientatsiooni osas sotsiaalpartneritega. Sotsiaalpartnerid võivad algatada läbirääkimised kokkuleppe allakirjutamiseks ning selle rakendamiseks paluda komisjonil esitada nõukogu otsuse eelnõu. Vastupidisel juhul jätkab komisjon vajaduse korral tööd kõnealuse ettepanekuga.

Komisjoni 2006. aasta tööprogrammis sisalduv viide sotsiaalpartnerite kokkuleppele viitab omakorda varasemale tööaega käsitleva ILO konventsiooni nr 180 sätete integreerimisele kahe direktiivi⁹ vastuvõtmise teel. Kahte direktiivi oli vaja seepärast, et sotsiaalpartnerite kokkulepet sai nõukogu otsusega rakendada vaid EÜ asutamislepingu artiklites 137 ja 139 määratletud valdkondade suhtes. Sotsiaalpartneritel on mõistagi vabadus otsustada läbirääkimiste ning võimaliku kokkuleppe sisu üle, kuid nõukogu otsuse rakendamisel tuleb siiski arvesse võtta artiklis 139 sätestatud tingimusi. Komisjon leiab, et käesolev arutelu võib tuua kaasa asutamislepingu artikli 139 kohaldamise, mis on 2006. aasta konsolideeritud konventsiooni rangeid nõudmisi silmas pidades õigustatud.

III KOKKUVÕTE

Sotsiaalpartneritele on kogu problemaatikat tutvustatud merendussektori sotsiaalse dialoogi raames toimuvate regulaarsete kohtumiste käigus.

Käesolev teatis on asutamislepingu artikli 138 lõikega 2 ette nähtud arutelu esimene etapp. Sotsiaalpartneritelt oodatakse vastuseid järgmisele kahele küsimusele:

- Kas on vajalik või sobiv täiustada kehtivat ühenduse õigustikku, seda käesoleva teatise II osas sisalduvatest suunistest lähtuvalt kohandades, konsolideerides või täiendades või muul viisil?
- Kas sotsiaalpartnerid peavad võimalikuks alustada läbirääkimisi kokkuleppe suhtes, mille rakendamine toimuks nõukogu otsusega asutamislepingu artikli 139 tähenduses?

Arutelu sotsiaalpartneritega Euroopa Komisjoni mistahes ettepaneku sisu üle toimub vajaduse korral arutelu teises etapis.

⁹ Nõukogu 21. juuni 1999 aasta direktiiv 1999/63/EÜ, milles käsitletakse kokkulepet meremeeste tööaja korralduse kohta ning eespool viidatud direktiiv 1999/95/EÜ.