



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Ehdotus

NEUVOSTON ASETUS

työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{ SWD(2012) 63 }

{ SWD(2012) 64 }

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

Yleinen tausta

Euroopan unionin tuomioistuin tunnusti asioissa Viking Line¹ ja Laval² antamissaan tuomioissa ensimmäistä kertaa, että oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin – lakko-oikeus ja lakkovapaus mukaan luettuina – on perusoikeutena erottamaton osa unionin yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo³. Tuomioistuin totesi nimenomaisesti, että koska unionilla ei ole ainoastaan taloudellinen vaan myös sosiaalinen tavoite, on tehtävä vertailu tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevista perussopimuksen määräyksistä seuraavien oikeuksien ja niiden sosiaalipolitiikalla tavoiteltujen päämäärien välillä, joita ovat muun muassa elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu⁴. Se totesi myös, että oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin työntekijöiden suojelemiseksi on sellainen oikeutettu intressi, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien rajoittaminen voi lähtökohtaisesti olla perusteltua. Työntekijöiden suojeleminen on siis yksi niistä yleisistä etua koskevista pakottavista syistä, jotka tuomioistuin on tunnustanut⁵.

Tästä tarkennuksesta huolimatta tuomioistuimen tuomioiden jälkeen alkoi laaja ja vireä keskustelu siitä, mitä seurauksia tuomioista olisi lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojaamisen kannalta, ja yleisemmin siitä, missä laajuudessa ammattiliitot voivat jatkossa suojata työntekijöiden oikeuksia valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Esiin tuli ristiriitaisia näkemyksiä siitä, voidaanko nykyisillä EU-säännöillä suojata riittävällä tavalla työntekijöiden oikeudet sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä⁶.

Keskusteluun on osallistunut useita erilaisia sidosryhmiä, esimerkiksi työmarkkinaosapuolia, poliitikkoja, oikeusalan toimijoita ja tiedemaailman asiantuntijoita. Vaikka osa keskusteluun osallistuneista oli sitä mieltä, että tuomiot antoivat tervetulleeseen vastauksen sisämarkkinasääntöjen selkeytystarpeeseen, monet katsoivat, että tuomioistuimen tuomioissa tunnustettiin taloudellisten vapauksien etusija perusoikeuksien harjoittamiseen nähden ja että ne synnyttävät riskin ja jopa antavat luvan ”sosiaalisen polkumyynnin” harjoittamiseen ja vilpilliseen kilpailuun. Kritiikkiä esittäneet ovat korostaneet etenkin sitä, että samalla kun tuomioistuin tunnusti, että oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin – lakko-oikeus mukaan luettuna – on perusoikeutena erottamaton osa unionin yleisiä oikeusperiaatteita, se nimenomaan totesi, että ”sen käyttämiselle voidaan kuitenkin asettaa tiettyjä rajoituksia”.⁷ Tämä heikentäisi etenkin ammattiliittojen mahdollisuuksia ryhtyä toimiin työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi.

¹ Asia C-438/05, tuomio 11.12.2007.

² Asia C-341/05, tuomio 18.12.2007.

³ Kohdat 44 (Viking Line) ja 91 (Laval).

⁴ Kohdat 79 (Viking Line) ja 105 (Laval).

⁵ Kohta 77 (Viking Line); vrt. kohta 103 (Laval).

⁶ Raportti yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Viking, Laval, Rüffert ja Luxemburg antamia tuomioita koskevasta Euroopan työmarkkinaosapuolten yhteisestä työstä, 19. maaliskuuta 2010.

⁷ Kohtien 44 (Viking Line) ja 91 (Laval) ensimmäisen virkkeen loppuosa.

Professori Montin⁸ mukaan tuomioistuimen vuosina 2007 ja 2008 antamat tuomiot⁹ ovat tuoneet esiin jakolinjat sisämarkkinoiden ja kansallisen tason sosiaalisen ulottuvuuden välillä. Ne toivat uudelleen esiin vanhan jakolinjan, joka ei ollut koskaan poistunutkaan: jako niihin, jotka haluavat lisätä markkinoiden yhdentämistä, ja niihin, joiden mielestä taloudelliset vapaudet ja sääntelyn luomien esteiden poistaminen merkitsevät kansallisella tasolla suojeltujen sosiaalisten oikeuksien lakkauttamista. Monti totesi myös, että jakolinjan muodostuminen uudelleen ”saattaa etäännyttää julkista mielipidettä, työväenliikettä ja ammattiliittoja sisämarkkinoista ja EU:sta, vaikka ammattiliitot ovat olleet taloudellisen yhdentymisen keskeisiä tukijoita”.

Lissabonin sopimus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan sisämarkkinoiden perustana on täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous. Euroopan unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyysasteen edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä koulutuksen korkeaan tasoon liittyvät vaatimukset.¹⁰ Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuksien kirjaamista primäärioikeuteen on vahvistanut se tosiseikka, että Euroopan unionin perusoikeuskirja on oikeudellisesti yhtä pätevä kuin perussopimus.¹¹

Sosiaalinen ulottuvuus on näin ollen olennainen osa sisämarkkinoita, jotka eivät voi toimia moitteettomasti ilman selkeää sosiaalista ulottuvuutta ja kansalaisten tukea.¹²

Myös Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että unionilla on sekä taloudellinen että sosiaalinen tavoite. Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT-sopimus) sisältyvät tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset on siksi pantava täytäntöön sosiaalipolitiikalla tavoiteltavien päämäärien mukaisesti, joita ovat muun muassa elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojelu ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, kuten SEUT-sopimuksen 151 artiklan ensimmäisestä kohdasta käy selkeästi ilmi.

SEUT-sopimuksen 152 artiklan mukaan unioni tunnustaa Euroopan tason työmarkkinaosapuolten aseman ja edistää sitä sekä helpottaa niiden välistä vuoropuhelua ottaen huomioon kansallisten järjestelmien monimuotoisuuden ja kunnioittaen työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä.

Myös Eurooppa-neuvosto tähdensi työntekijöiden oikeuksista, sosiaalipolitiikasta ja muista kysymyksistä 18.–19. kesäkuuta 2009 antamassaan juhlallisessa julistuksessa, että Lissabonin sopimuksella muutetuilla perussopimuksilla määrätään, että Euroopan unioni tunnustaa työmarkkinaosapuolten aseman ja edistää sitä.

Kollektiivinen neuvottelu-oikeus – oikeus työtaistelutoimiin – lakko-oikeus

⁸ A new strategy for the Single Market, Mario Montin Euroopan komission puheenjohtajalle laatima selvitys, 9. toukokuuta 2010, s. 68.

⁹ Ks. edellä mainittujen asioissa Viking Line ja Laval annettujen tuomioiden lisäksi myös asiat Rüffert ja komissio v. Luxemburg.

¹⁰ SEUT-sopimuksen 9 artikla.

¹¹ SEU-sopimuksen 6 artikla.

¹² Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sisämarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus ” (oma-aloitteinen lausunto), esittelijä Thomas Janson, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90.

Vaikka jäsenvaltioiden allekirjoittamissa tai niiden kanssa yhteistyössä tehdyissä kansainvälisissä asiakirjoissa¹³ ei aina nimenomaisesti viitata lakko-oikeuteen, niissä tunnustetaan oikeus työtaistelutoimiin, joka on välitön seuraus kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta. Se on sisällytetty kyseisten jäsenvaltioiden EU:n tasolla laatimiin asiakirjoihin¹⁴ ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, josta annettiin julistus Nizzassa 7. joulukuuta 2000¹⁵, sellaisena kuin se hyväksyttiin Strasbourgissa 12. joulukuuta 2008¹⁶. Se on suojattu myös useiden jäsenvaltioiden perustuslaissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklassa tunnustetaan nimenomaan neuvotteluoikeus, johon eturistiriitatilanteissa sisältyy oikeus ryhtyä etujen puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.¹⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kollektiivinen neuvotteluoikeus 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.¹⁸

Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin¹⁹ on todennut ammattiliittojen vapaudesta, että kun otetaan huomioon niiden sosiaalisten ja poliittisten kysymysten arkaluonteisuus, jotka nousevat esiin, kun työntekijöiden ja työnantajien intressit yritetään saada asianmukaiseen tasapainoon, ja ne huomattavat erot, joita eri maiden kansallisissa järjestelmissä on tällä alalla, sopimusvaltioilla pitää olla laaja harkintavalta sen suhteen, miten ammattiliittojen vapaus suojata jäsentensä ammatillisia etuja turvataan. Se toteaa kuitenkin, ettei tämä harkintavalta ole rajaton, vaan sen rinnalla on tuomioistuimen toteuttama eurooppalainen valvonta; tuomioistuimen tehtävänä on antaa lopullinen tuomio siitä, onko jokin rajoitus sovitettavissa yhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklalla suojatun järjestäytymisvapauden kanssa.

Sekä unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin²⁰ ovat kuitenkin todenneet, ettei lakko-oikeus ole absoluuttinen oikeus ja että sen harjoittamiseen voidaan soveltaa tiettyjä rajoituksia, jotka voivat perustua kansallisiin perustuslakeihin, lainsäädäntöihin ja käytäntöihin. Kuten perusoikeuskirjan 28 artiklassa vahvistetaan, lakko-oikeutta on harjoitettava Euroopan unionin lainsäädännön ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

¹³ Esimerkiksi Torinossa 18. lokakuuta 1961 allekirjoitettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, johon viitataan suoraan SEUT-sopimuksen 151 artiklassa, ja ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelusta 9. heinäkuuta 1948 tehty Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 87.

¹⁴ Esimerkiksi työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja, joka hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston istunnossa Strasbourgissa 9. joulukuuta 1989 ja johon myös viitataan SEUT-sopimuksen 151 artiklassa.

¹⁵ EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

¹⁶ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artikla.

¹⁷ SEU-sopimuksen 6 artiklaan sisältyvällä yleisellä viittauksella perusoikeuskirjaan neuvotteluoikeus on nimenomaisesti sisällytetty primäärilainsäädäntöön (ks. julkisasiamies Trstenjakin lausunto asiassa C-271/08, komissio v. Saksa, kohta 79).

¹⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Demir, 12.11.2008, kohdat 153 ja 154 luettuna yhdessä kohdan 145 kanssa.

¹⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Vördur Olaffson v. Islanti, 27.4.2010, kohdat 74 ja 75.

²⁰ Ks. esimerkiksi tuomio asiassa Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkki (68959/01), 21.4.2009, kohta 32.

Ammattiliitoilla on tässä siis tärkeä tehtävä, ja kuten unionin tuomioistuin on todennut, niillä olisi jatkossakin oltava mahdollisuus ryhtyä toimiin työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi, mukaan luettuina mahdollisuus kehottaa jäseniä ryhtymään lakkoon ja mahdollisuus käynnistää boikotteja tai työsulkuja työntekijöiden etujen ja oikeuksien suojaamiseksi, ja varmistaa työpaikkojen tai työehtojen suojaaminen edellyttäen, että toiminnassa noudatetaan Euroopan unionin ja kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöjä.

Taloudelliset vapaudet – rajoitukset – työntekijöiden oikeuksien suojaaminen

Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat osa EU:n oikeuden perusperiaatteita. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan näiden vapauksien rajoittaminen on perusteltua ainoastaan, jos sillä tavoitellaan perussopimuksen mukaista hyväksyttävää tavoitetta ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällöin rajoituksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

Työntekijöiden oikeuksien suojelu – etenkin työntekijöiden sosiaalinen suojelu ja heidän oikeuksiensa suojelu – ja halu välttää häiriöitä työmarkkinoilla on tunnustettu yleistä etua koskeviksi pakottaviksi syiksi, joiden perusteella EU:n lainsäädäntöön kuuluvia perusvapauksia voidaan rajoittaa.

Lisäksi tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa, kun on kyse yksityisten toimijoiden toiminnasta aiheutuvien liikkumisvapauden esteiden ehkäisemisestä.

Tiivistetysti voidaan todeta, että taloudellisia vapauksia ja perusoikeuksia sekä niiden harjoittamista voidaan kaikkia rajoittaa.

2. INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

2.1. Intressitahojen kuuleminen

Kuten edellä todettiin, tuomioistuimen vuosina 2007–2008 asioissa Viking Line, Laval, Rüffert ja komissio v. Luxemburg antamat tuomiot ovat herättäneet kiivasta keskustelua etenkin siitä, mitä seurauksia palvelujen tarjoamisen vapaudesta ja sijoittautumisvapaudesta on työntekijöiden oikeuksien suojeluun ja ammattiliittojen rooliin työntekijöiden oikeuksien suojaamisessa valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa.

Eurooppalaisten ammattiliittojen näkemyksen mukaan kyseiset tuomiot ovat epäsosiaalisia. Ne haluavat, että lainsäädäntöä muutetaan siten, että oikeudellinen tilanne selkeytyy eivätkä tuomarit enää voi antaa tuomioita, joita ammattiliitot pitävät työntekijöiden oikeuksien vastaisina. Ne ovat esittäneet tähän liittyen kaksi merkittävää vaatimusta:

- Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi 96/71/EY on tarkistettava siten, että siihen sisällytetään viittaus ”sama palkka samasta työstä” -periaatteeseen ja annetaan vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuus soveltaa suotuisampia ehtoja kuin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti noudatettavat keskeiset työehdot.
- Perussopimukseen on sisällytettävä erityinen ”sosiaalisen kehityksen pöytäkirja”, jossa asetetaan sosiaaliset perusoikeudet etusijalle taloudellisiin vapauksiin nähden.

Muilla sidosryhmillä on erilainen näkemys asiasta. BusinessEurope on pitänyt hyvänä tilanteen selkeytymistä tuomioistuimen tuomioiden myötä eikä pidä direktiivin tarkistamista tarpeellisena. Monet jäsenvaltiot ovat asettuneet vastaavalle kannalle. Jotkin jäsenvaltiot (Ruotsi, Saksa, Luxemburg ja Tanska) ovat muuttaneet lainsäädäntöään tuomioita vastaavaksi.

Euroopan parlamentti hyväksyi lokakuussa 2008 päätöslauselman, jossa se kehotti kaikkia jäsenvaltioita panemaan työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin asianmukaisesti käytäntöön ja komissiota säilyttämään mahdollisuuden, että direktiiviä tarkastellaan uudelleen osittain sen jälkeen, kun ongelmat ja haasteet on analysoitu yksityiskohtaisesti.²¹ Samalla se korosti, että palvelujen tarjoamisen vapaus on ”yksi Eurooppa-hankkeen kulmakivistä, jota on punnittava yhtäältä suhteessa perustamissopimuksissa vahvistettuihin perusoikeuksiin ja sosiaalisiin tavoitteisiin ja toisaalta hallitusten ja ammattiliittojen oikeuteen varmistaa syrjimättömyys ja yhdenvertainen kohtelu ja elin- ja työolojen paraneminen”²². Työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta järjesti 2. kesäkuuta 2010 tilaisuuden, jossa kuultiin kolme asiantuntijaa (jotka edustivat komissiota, EAY:tä ja BusinessEuropea) ja jossa sosialistien ja demokraattien, vasemmiston ja vihreiden ryhmiä edustavat parlamentin jäsenet pyysivät komissiolta toimia hyvin pitkälti samoilla linjoilla EAY:n ehdotusten kanssa.

Komissaari Špidla ja ministeri Bertrand (joka toimi neuvoston puheenjohtajana) pyysivät vuoden 2008 lokakuussa järjestetyllä foorumilla Euroopan tason työmarkkinaosapuolia tekemään yhteisen analyysin tuomioistuimen tuomioiden seurauksista liikkuvuuden ja globalisaation kannalta. Euroopan työmarkkinaosapuolet esittivät raportin tuomioistuimen tuomioiden seurauksista maaliskuussa 2010²³. Raportista kävi ilmi, että osapuolten näkemykset poikkeavat toisistaan hyvin paljon. BusinessEurope vastustaa direktiivin tarkistamista (vaikka myöntää, että joitakin täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä on syytä selkeyttää), kun taas EAY haluaa, että sitä muutetaan perusteellisesti.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi vuonna 2010 lausunnon ”Sisämarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus”²⁴, jossa se kehotti panemaan työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 96/71/EY täytäntöön tehokkaammin ja antoi tukensa komission aloitteelle selkeyttää jäsenvaltioiden viranomaisten, yritysten ja työntekijöiden oikeudellisia velvollisuuksia ja tarkistaa direktiiviä osittain. Lausunnossa kehoitetaan komissiota lisäksi irrottamaan lakko-oikeus sisämarkkinoista ja selvittämään ”Euroopan sosiaalisen Interpolin” perustamista tukemaan eri jäsenvaltioiden työsuojeluviranomaisten toimia.

Uutta sisämarkkinastrategiaa koskevassa raportissaan professori Monti tunnusti tuomioistuimen tuomioiden aikaansaaman ristiriitaisen tilanteen ja suosittelee seuraavaa:

- Selvennetään lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa ja tehostetaan tiedon levittämistä työntekijöiden ja yritysten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä vahvistetaan hallinnollista yhteistyötä ja seuraamuksia henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja rajatylittävän palvelutarjonnan puitteissa.

²¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma työehtosopimuksia koskevista haasteista EU:ssa, 22. lokakuuta 2008, (2008/2085(INI)), kohdat 25 ja 30.

²² Kohta 1; ks. myös kohdat 17 ja 31.

²³ Raportin teksti esiteltiin puheenjohtajavaltio Espanjan järjestämässä Oviedon konferenssissa maaliskuussa 2010. Asiasta käydyt keskustelut toivat jälleen esiin näkemuseroja sidosryhmien välillä.

²⁴ Lausunto 2011/C 44/15.

- Otetaan käyttöön lakko-oikeuden turvaava säännös (nk. *Monti II -asetus*), jonka pohjana käytetään neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 2 artiklaa, ja menettely direktiivin soveltamiseen liittyvien työriitojen epäviralliseksi ratkaisemiseksi.

Komissio antoi lokakuussa 2010 tiedonannon *Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta – 50 ehdotusta työskentelyn, yrittäjyyden ja kaupankäynnin parantamiseksi*²⁵ ja käynnisti siten julkisen kuulemisen siitä, miten sisämarkkinoille voitaisiin antaa uutta puhtia. Se esitti kaksi ehdotusta (numerot 29 ja 30), joiden tavoitteena on palauttaa kansalaisten luottamus ja tuki. Näistä toinen koskee sosiaalisten perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien välistä tasapainoa ja toinen työntekijöiden lähettämistä.

- Ehdotus nro 29: ”Komissio pyrkii varmistamaan uudella Euroopan unionin strategialla perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön, että perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia, muun muassa työtaisteluoikeutta, kunnioitetaan. ...”
- Ehdotus nro 30: ”Komissio aikoo antaa vuonna 2011 säädösehdotuksen, jolla pyritään parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa. Ehdotukseen joko sisällytetään täsmennys, joka koskee sosiaalisten perusoikeuksien käyttöä sisämarkkinoiden taloudellisten vapauksien yhteydessä, tai sitä täydennetään vastaavasti.”

Nämä toimenpiteet saivat julkisessa kuulemisessa osakseen suurta kiinnostusta ja tukea ammattiliitoilta, yksittäisiltä kansalaisilta ja valtiosta riippumattomilta organisaatioilta.

Vastaajista 740 (kaikkiaan yli 800:sta) piti ehdotusta nro 29 (perusoikeuskirjan tehokas täytäntöönpano ja sosiaalisten vaikutusten analysointi) yhtenä tärkeimmistä kysymyksistä.

Euroopan tason työmarkkinaosapuolet vastasivat vakiintuneiden linjojensa mukaisesti. EAY toisti vaatimuksensa perussopimuksen muuttamisesta sosiaalisen kehityksen pöytäkirjalla ja katsoi, että komission olisi paitsi selkeytettävä ja parannettava työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa myös tarkistettava direktiivi perusteellisesti. BusinessEurope tuki komission mallia, joka perustuu nykyisen direktiivin täytäntöönpanon parantamiseen.

EAY piti nk. Monti II -asetuksen antamista askeleena oikeaan suuntaan (tämä oli mainittu erikseen myös monissa kansallisten ammattiliittojen vastauksissa) sosiaalisen kehityksen pöytäkirjan lisäksi. BusinessEurope ei anna selkeää lausuntoa asiasta mutta vaikuttaisi kyseenalaistavan asetuksesta saatavan lisäarvon, sillä sen mielestä lakko-oikeuden jättämistä EU:n toimivallan ulkopuolelle ei saisi asettaa kyseenalaiseksi.

Laajan julkisen keskustelun ja sen kuluessa esitettyjen huomautusten pohjalta komissio antoi 13. huhtikuuta 2011 tiedonannon *Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi*²⁶. Tiedonannossa esitettyihin 12 avaintoimeen sisältyy sosiaalista yhteenkuuluvuutta käsittelevässä luvussa myös työntekijöiden lähettämistä koskevia lainsäädäntöaloitteita: ”*Annetaan lainsäädäntöä, joka liittyy direktiiviin, joka koskee työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon. Uuden lainsäädännön*

²⁵ KOM(2010) 608 lopullinen/2, 11.11.2010.

²⁶ KOM(2011) 206 lopullinen.

tavoitteena on parantaa ja tehostaa direktiivin sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön sekä sen soveltamista ja noudattamista. Tarkoituksena on ehkäistä sääntöjen rikkomista ja kiertämistä sekä määrätä niistä seuraamuksia. Lisäksi annetaan lainsäädäntöä, jolla pyritään selkiyttämään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttöä sosiaalisten perusoikeuksien rinnalla.”

Sisämarkkinoiden toimenpidepaketin esittämisen jälkeen Euroopan parlamentti hyväksyi 6. huhtikuuta 2011 kolme päätöslauselmaa²⁷. Toisin kuin yleisempi kysymys liikkuvuudesta (ja eläkeoikeuksien siirrettävyydestä), työntekijöiden lähettäminen ei kuitenkaan kuulunut päätöslauselmissa kartoitettuihin keskeisiin painopisteisiin.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean yksilöimiin painopisteisiin työntekijöiden lähettäminen ja taloudelliset vapaudet sen sijaan kuuluvat.²⁸

Keskeisistä toimista sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi antamissaan päätelmissä neuvosto

”14. KATSOO, että työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin asianmukainen täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta voivat parantaa lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelua ja lisätä selvyyttä palveluja tarjoavien yritysten sekä kansallisten viranomaisten oikeuksien ja velvoitteiden osalta ja auttaa ennalta ehkäisemään sovellettavien sääntöjen kiertämistä; lisäksi KATSOO, että on tarpeen selkiyttää sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden harjoittamista sosiaalisten perusoikeuksien rinnalla”.²⁹

Sosiaalisia perusoikeuksia ja työntekijöiden lähettämistä käsitellyt konferenssi (27.–28. kesäkuuta 2011) kokosi yhteen ministereitä, työmarkkinaosapuolia sekä EU:n toimielinten ja tiedemaailman edustajia keskustelemaan käytettävissä olevista sääntelyvaihtoehdoista ja lainsäädäntöaloitteiden mahdollisesta sisällöstä sekä kartoittamaan toteuttamiskelpoisia ratkaisuja.³⁰ Konferenssin tarkoituksena oli käydä avointa ja rakentavaa keskustelua, joka tukisi yhteisemmäksi koetun vision luomista, ja esitellä tuoreita tutkimustuloksia.

Myös Krakovan julistuksessa³¹ todettiin, että palvelujen tarjoaminen maiden rajojen ylitse ja lähetettyjen työntekijöiden liikkuvuus ovat sisämarkkinoiden olennaisia osatekijöitä. Samalla kun helpotetaan palvelujen tilapäistä tarjoamista rajojen ylitse, olisi taattava riittävä ja asianmukainen suoja niille työntekijöille, jotka lähetetään toiseen jäsenvaltioon tarjoamaan kyseisiä palveluita.

²⁷ Päätöslauselmat yrityksiä ja kasvua tukevista sisämarkkinoista [2010/2277(INI)], sisämarkkinoista eurooppalaisia varten [2010/2278(INI)] ja hallintotavasta ja kumppanuudesta sisämarkkinoilla [2010/2289(INI)].

²⁸ Lausunto (Federspiel, Siecker ja Voles, INT 548), 15. maaliskuuta 2011.

²⁹ Neuvoston (kilpailukyky) 3094. istunto, 30. toukokuuta 2011.

³⁰ Lisätietoa, pääpuhujien puheenvuorot ja aiheeseen liittyviä asiakirjoja: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Sisämarkkinafoorumi, Krakova, 3.–4. lokakuuta 2011, etenkin julistuksen viides kappale ja toimintaa koskevien päätelmien kohta 5.

2.2 Vaikutusten arviointi

Sääntelyn parantamista koskevan politiikkansa mukaisesti komissio on tehnyt ulkoiseen selvitykseen³² perustuvan vaikutustenarvioinnin vaihtoehtoisista toimintalinjoista.

Kartoitetut ongelmakohdat on ryhmitelty neljän otsikon alle, ja näistä ongelma 4 (sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden väliset jännitteet) koskee suoraan tätä ehdotusta. Direktiivin säännöksiä ja perussopimuksen määräyksiä tulkitsevat tuomioistuimen asioissa Viking Line ja Laval antamat tuomiot toivat esiin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä toisaalta perusoikeuksien – esimerkiksi kollektiivisen neuvottelu-oikeuden ja työtaisteluoikeuden – harjoittamisen välisiä jännitteitä. 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 on kirjattu ILO:n sopimukseen nro 87, jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet.

Toimintavaihtoehdot tämän ongelman taustalla oleviin tekijöihin puuttumiseksi ovat perusskenaario (vaihtoehto 5), muut kuin sääntelytoimet (vaihtoehto 6) ja EU-tason sääntelytoimet (vaihtoehto 7).

Vaihtoehtoja 6 ja 7 verrattiin perusskenaarioon, jolloin arvioitiin niiden kykyä puuttua ongelman 4 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.³³

Vaikutusten arvioinnissa todettiin, että perusskenaariolla 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

³² Rinnakkainen puitesopimus VT 2008/87, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of services*, (VT/2010/126).

³³ KOM(2010) 573 lopullinen, s. 6–7.

voisivat estää ammattiliittoja harjoittamasta lakko-oikeuttaan. Tällä olisi kielteisiä vaikutuksia työntekijöiden oikeuksien suojaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklaan. Vaihtoehdolla 6 ja 7 olisi myönteisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, sillä ne lisäävät oikeusvarmuutta. Vaihtoehtoon 7 myönteiset vaikutukset olisivat merkittävämpiä, koska säädöstoimi (asetus) antaa enemmän oikeusvarmuutta kuin ei-sitova säädös (vaihtoehto 6). 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 4 taustalla olevien tekijöiden ratkaisemiseksi on vaihtoehto 7. Sen katsotaan 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.

Vaikutusten arvioinnista vastaava lautakunta tarkasteli vaikutusten arviointia koskevaa luonnosta kahdesti, ja lautakunnan parannussuositukset sisällytettiin lopulliseen raporttiin. Lautakunnan lausunto ja lopullinen vaikutustenarviointi tiivistelmineen julkaistaan tämän ehdotuksen ohessa.

3. EHDOTUKSEN OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

3.1. Yleinen tausta – ehdotetun toimen lyhyt kuvaus

Edellä mainitut tuomioistuimen käsittelemät asiat toivat näkyviin jakolinjat sisämarkkinoiden ja kansallisen tason sosiaalisen ulottuvuuden välillä kahdella tavalla. Ensinnäkin tapaukset toivat esiin tarpeen varmistaa, että saadaan luotua asianmukainen tasapaino ammattiliittojen työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden, harjoittamisen ja toisaalta perussopimukseen kirjattujen taloudellisten vapauksien, etenkin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden välille. Toiseksi niiden myötä nousi esiin kysymys, onko työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi edelleen riittävä perusta työntekijöiden oikeuden suojelemiselle, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset sosiaaliset olot ja työehdot. Kyseenalaiseksi asetettiin etenkin direktiivin soveltaminen ja käytännön täytäntöönpanon valvonta.

Kuten edellä mainitussa professori Montin raportissa todettiin, nämä kaksi asiaa liittyvät läheisesti toisiinsa mutta edellyttävät erilaisia strategioita sisämarkkinoiden ja sosiaalisten vaatimusten tasapainottamiseksi. Uudessa Euroopan unionin strategiassa perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön korostetaan, että ihmisten on voitava nauttia perusoikeuskirjaan kirjatusta oikeuksistaan tilanteessa, joka kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.³⁴ Näiden kysymysten selkeyttämistä ei myöskään pitäisi jättää unionin tuomioistuimen tai kansallisten tuomioistuinten tulevien oikeudenkäyntien varaan.³⁵ Lakko-oikeuden pitäisi olla todellinen oikeus, ei pelkästään iskulause tai oikeudellinen kiertoilmaisu.

Nyt käsillä oleva ehdotus on sen vuoksi osa suurempaa pakettia. Se muodostaa yhdessä täytäntöönpanodirektiivin kanssa kohdennetun toimen, jolla selkeytetään perussopimukseen kirjattujen sosiaalisten oikeuksien harjoittamisen sekä sijoittautumisvapauden ja palvelujen

³⁴ KOM(2010) 573 lopullinen.

³⁵ Edellä mainittu Montin raportti, s. 69.

tarjoamisen vapauden välisiä yhteisvaikutuksia EU:ssa ottaen huomioon erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden kehittämistavoitteen, joka on yksi perussopimuksen avaintavoitteista, ja rikkomatta tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Tällä ehdotuksella pyritään selkeyttämään yleisiä periaatteita ja EU:n tasolla sovellettavia sääntöjä, jotka koskevat perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin ja sen harjoittamista palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä, sekä otetaan huomioon tarve sovittaa yhteen näitä kysymyksiä valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat työntekijöiden tilapäinen lähettäminen toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamiseksi rajojen yli sekä mahdolliset rakenneuudistukset ja/tai toiminnan siirrot, jotka koskevat useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota.

3.2. Oikeusperusta

Ehdotetun toimenpiteen oikeusperustana on SEUT-sopimuksen 352 artikla (joka on varattu sellaisia tapauksia varten, joiden osalta perussopimukset eivät anna tarvittavaa toimivalttaa panna täytäntöön toimia, jotka ovat perussopimuksissa määriteltyjen politiikkojen mukaisesti tarpeen jonkin perussopimusten tavoitteen saavuttamiseksi).

Tarkoituksenmukaisin säädöstyyppejä yleisten periaatteiden ja EU:n tasolla sovellettavien sääntöjen selkeyttämiseksi sekä perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien yhteensovittamiseksi valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa on asetus. Koska asetus on suoraan sovellettava, se yksinkertaistaa sääntelyä ja lisää oikeusvarmuutta lainsäädännön soveltamisalalla eri puolilla unionia selkeyttämällä sääntöjä yhdenmukaisemmalla tavalla. 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.

3.3. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Koska perussopimukseen ei sisälly nimenomaista määräystä tarvittavasta toimivallasta, tämä asetus perustuu SEUT-sopimuksen 352 artiklaan.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdassa lakko-oikeus rajataan niiden kysymysten ulkopuolelle, joita säännellään EU:n laajuisesti direktiiveillä annettavien vähimmäisvaatimuksin. Tuomioistuimen tuomiot ovat kuitenkin osoittaneet selvästi, että se seikka, että 153 artiklaa ei sovelleta lakko-oikeuteen, ei sellaisenaan sulje työtaistelutoimia EU-lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

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.

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 myös lakko-oikeutta koskevien olemassa olevien kansallisten lakien ja menettelyjen merkitys, myös käytössä olevat vaihtoehtoiset 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 oikeuskäsittelyn mahdollista vireillepanoa suoritettavaa valvontaa (kuten vuoden 2010 Monti-raportissa ehdotettiin), ja ehdotuksessa vain viitataan useissa jäsenvaltioissa käytössä olevien vaihtoehtoisten epävirallisten ratkaisumenettelyjen rooliin.

Tässä ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

3.4. Ehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut

3.4.1. Sisältö ja niin kutsuttu Montin lauseke

Asetusehdotuksen 1 artiklassa ei kuvata asetuksen tavoitteita, vaan siinä on lauseke, jota usein kutsutaan ”Montin lausekkeeksi”. Sen muotoilussa on yhdistelty neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98³⁶ 2 artiklan ja palveludirektiivin³⁷ 1 artiklan 7 kohdan tekstejä. Teksti noudattelee myös muita vastaavia säännöksiä, joita on sisällytetty esimerkiksi hiljattain esitettyyn ehdotukseen tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annettavaksi asetukseksi (Bryssel I:n uudelleenlaadittu toisinto)³⁸ ja äskettäin makrotalouden epätasapainosta annettuun asetukseen³⁹.

3.4.2. Perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien välinen suhde – yleisiä periaatteita

Vaikka 2 artiklassa todetaan, etteivät perusoikeuksiin kuuluvan työtaisteluoikeuden harjoittaminen ja perussopimukseen kirjatut ja perussopimuksen suojaamat sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ole ristiriidassa eikä yhdellä niistä ole ensisijaisuutta toiseen nähden, siinä otetaan huomioon mahdollisesti syntyvät ristiriitatilanteet, joissa näiden oikeuksien ja vapauksien harjoittamista voidaan joutua sovittamaan yhteen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti linjassa tuomioistuinten ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön⁴⁰ kanssa.

Perusoikeuksien ja sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yleinen tasavertaisuus merkitsee sitä, että näitä vapauksia voidaan joutua rajoittamaan

³⁶ Sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta 7. joulukuuta 1998 annettu neuvoston asetus, EYVL L 337, 12.12.1998, s. 8.

³⁷ Direktiivi 2006/123/EY, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36; ks. direktiivin 96/71/EY johdanto-osan 22 kappale.

³⁸ KOM(2010) 748 lopullinen, 14.12.2010, 85 artikla.

³⁹ Makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16. marraskuuta 2011 annetun asetuksen (EU) N:o 1176/2011 1 artiklan 3 kohdan viimeinen virke, EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

⁴⁰ Julkisasiames Cruz Villalonin lausunto asiassa C-515/08, dos Santos Palhota ym., kohta 53. Vrt. tuomiot asiassa C-438/05, Viking-Line, kohta 46, asiassa C-341/05, Laval, kohta 94 ja asiassa C-271/08, komissio v. Saksa, kohta 44. Ks. myös Prof. Dr. M. Schlachterin paneelissa esittämä kannanotto ’reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms’, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

perusoikeuksien suojaamiseksi. Se tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että näiden vapauksien harjoittaminen voi olla perusteena perusoikeuksien harjoittamisen käytännön rajoittamiselle.

Jotta voitaisiin välttää tilanteet, joissa ammattiliittoja estetään tai käytännössä jopa kielletään harjoittamasta työtaisteluoikeuksiaan niitä uhkaavien vahingonkorvausvaatimusten takia asiassa Viking Line annetun tuomion perusteella siksi, että työnantajat vetoavat maiden rajat ylittäviin seikkoihin⁴¹, on syytä muistaa, että tilanteissa, joissa maiden rajat ylittävät näkökohdat ovat puutteellisia tai hypoteettisia, on katsottava, etteivät työtaistelutoimet loukkaa sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta. Jälkimmäinen ei vaikuta siihen, ovatko työtaistelutoimet kansallisten lakien ja käytänteiden mukaisia.

Näin laaja vahingonkorvausvastuun riski varsin hypoteettisen tilanteen perusteella tai sellaisen tilanteen perusteella, jossa ei ole rajat ylittäviä elementtejä, vaikeuttaisi ammattiliittojen mahdollisuutta käyttää lakko-oikeuttaan tai tekisi sen jopa mahdottomaksi tilanteissa, joissa sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta ei edes sovelleta.

3.4.3. Riitojenratkaisumenettelyt

Ehdotuksen 3 artiklassa tunnustetaan lakko-oikeuden käytännön harjoittamiseen liittyvien olemassa olevien kansallisten käytänteiden – myös vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen, esimerkiksi sovittelun ja välimiesmenettelyn – rooli ja merkitys. Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia kansallisen tason vaihtoehtoisiin ratkaisumenettelyihin eikä myöskään velvoiteta niiden perustamista sellaisilta jäsenvaltioilta, joilla niitä ei ole. Ehdotuksessa kuitenkin vahvistetaan vaihtoehtoisten menettelyjen tasapuolisen käyttömahdollisuuden periaate rajatylittävien tapauksien osalta niissä jäsenvaltioissa, joissa vaihtoehtoisia menettelyjä on käytössä, ja säädetään jäsenvaltioiden toteuttamista mukautuksista, joilla varmistetaan periaatteen noudattaminen käytännössä.

Ehdotuksessa ei esitetä menettelyä työriitojen epävirallista ratkaisua varten kysymyksissä, jotka koskevat työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin soveltamista kansallisella tasolla⁴². Tällainen menettely tarkoittaisi ammattiliittojen toimiin sovellettavan ennen oikeuskäsittelyn mahdollista vireillepanoa suorittavan valvonnan käyttöönottoa, mikä voisi muodostaa lisäesteitä lakko-oikeuden käytännön harjoittamiselle ja olisi myös vastoin SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohtaa, jossa nimenomaan jätetään tämä ala EU-tason lainsäädäntötoimivallan ulkopuolelle.

Ehdotuksessa tunnustetaan lisäksi SEUT-sopimuksen 155 artiklan mukaisesti Euroopan tason työmarkkinaosapuolten erityinen rooli ja pyydetään näitä laatimaan halutessaan suuntaviivoja, joissa hahmotellaan vaihtoehtoisia ratkaisumenettelyjä.

3.4.4. Kansallisten tuomioistuinten rooli

Ehdotuksen 3 artiklan 4 kohdassa selkeytetään kansallisten tuomioistuinten asemaa: jos yksittäisessä tapauksessa rajoitetaan taloudellista vapautta perusoikeuden harjoittamisen

⁴¹ Lisätietoja ILO:n asiantuntijakomitean tästä asiasta antamassa raportissa, joka on saatavilla osoitteessa http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, sekä artikkelissa *The dramatic implications of Demir and Baykara*, K. Ewing and J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, no. 1, maaliskuu 2010, s. 2–51 ja etenkin s. 44–47.

⁴² Kuten Montin raportissa suositellaan.

tuloksena, tuomioistuinten on löydettävä kohtuullinen tasapaino kyseisten oikeuksien ja vapauksien välille⁴³ 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 olennaista sisältöä 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 vapauksia⁴⁴. Tuomioistuin on myös todennut, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on tässä yhteydessä laaja harkintavalta. 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 ”sitä, että perusvapauden rajoittaminen perusoikeudella ei saa ylittää sitä, mikä on perusoikeuden toteuttamiseen soveltuvaa sekä tarpeen ja oikeasuhteista perusoikeuden toteuttamiseksi. Käänteisesti myöskään perusoikeuden rajoittaminen perusvapaudella ei kuitenkaan saa ylittää sitä, mikä on perusoikeuden toteuttamiseen soveltuvaa sekä tarpeen ja oikeasuhteista perusvapauden toteuttamiseksi.”⁴⁵

Tämä ei rajoita mahdollisuutta, että unionin tuomioistuin itse antaa kansalliselle tuomioistuimelle ohjeita ja tarkennuksia huomioon otettavista seikoista⁴⁶.

3.4.5. Varoitusjärjestelmä

Asetuksen 4 artiklassa perustetaan varhaisvaroitusjärjestelmä, jonka välityksellä jäsenvaltioiden on tiedotettava ja ilmoitettava toisille jäsenvaltioille ja komissiolle viipymättä vakavista toimista tai olosuhteista, jotka joko häiritsevät vakavalla tavalla sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa tai synnyttävät vakavaa yhteiskunnallista levottomuutta, jotta mahdollisia vahinkoja voidaan ehkäistä ja rajoittaa mahdollisimman tehokkaasti.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia Euroopan unionin talousarvioon.

⁴³ Vrt. julkisasiamies Trstenjakin lausunto asiassa C-271/08, komissio v. Saksa, kohdat 188–190. Ks. myös yleisemmin C. Barnard, 'Proportionality and collective action', ELR 2011.

⁴⁴ Julkisasiamies Cruz Villalonin lausunto asiassa C-515/08, dos Santos Palhota ym., kohta 53. Vrt. yhteisöjen tuomioistuimen 12.10.2004 antama tuomio asiassa C-60/03, Wolff & Müller, kohta 44.

⁴⁵ Julkisasiamies Trstenjakin lausunto asiassa C-271/08, kohta 190.

⁴⁶ Vrt. 11.12.2007 annettu tuomio asiassa C-438/05, Viking Line, kohta 80 ja sitä seuraavat kohdat.

Ehdotus

NEUVOSTON ASETUS

työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 352 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyhteistyössä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin hyväksynnän⁴⁷,

noudattaa erityistä lainsäätämisyhteistyötä

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Työtaisteluoikeus, joka on välitön seuraus oikeudesta neuvotella työehtosopimuksia, tunnustetaan sekä eri kansainvälisissä asiakirjoissa, joita jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet tai joihin ne ovat osallistuneet ja joita ovat esimerkiksi Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitettu Euroopan sosiaalinen peruskirja ja ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta sekä ammatillisen järjestäytymisoikeuden ja neuvotteluvoimavarojen suojelusta tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukset nro 87 ja nro 98, että kyseisten jäsenvaltioiden Euroopan unionin tasolla laatimissa asiakirjoissa, joita ovat esimerkiksi Eurooppa-neuvoston Strasbourgissa 9 päivänä joulukuuta 1989 pitämässä kokouksessa hyväksytyt työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja ja Nizzassa 7 päivänä joulukuuta 2000 julistettu Euroopan unionin perusoikeuskirja, sellaisena kuin se on hyväksytty Strasbourgissa 12 päivänä joulukuuta 2008, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Se on suojattu myös useiden jäsenvaltioiden perustuslaissa.
- (2) Oikeus käydä työehtosopimusneuvotteluja ja tehdä työehtosopimuksia on erottamaton osa järjestäytymisoikeutta, kuten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä 'sopimus', 11 artiklassa vahvistetaan⁴⁸.

⁴⁷ EUVL C, s. .

- (3) Myös unionin tuomioistuin on tunnustanut työtaisteluoikeuden olevan perusoikeus, joka on erottamaton osa unionin yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista tuomioistuin valvoo⁴⁸. Lakko-oikeus ei kuitenkaan ole absoluuttinen oikeus, ja sen harjoittamiseen voidaan soveltaa tiettyjä ehtoja ja rajoituksia, jotka voivat perustua kansallisiin perustuslakeihin, lainsäädäntöihin ja käytäntöihin.
- (4) Kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklasta ilmenee, työtaisteluoikeus on suojattava unionin oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.
- (5) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 152 artiklan mukaisesti olisi tunnustettava Euroopan tason työmarkkinaosapuolten asema ja edistettävä sitä sekä helpotettava työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua ottaen huomioon kansallisten järjestelmien monimuotoisuus ja kunnioittaen työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä.
- (6) Jäsenvaltioilla on edelleen vapaus vahvistaa ehdot kyseisten sosiaalisten oikeuksien olemassaololle ja harjoittamiselle. Tätä valtaa käyttäessään jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin lainsäädäntöä, etenkin perussopimuksen määräyksiä, jotka koskevat sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, jotka ovat perussopimukseen kirjattuja Euroopan unionin perusperiaatteita.
- (7) Näiden vapauksien rajoittaminen on perusteltua ainoastaan, jos sillä tavoitellaan perussopimuksen mukaista hyväksyttävää tavoitetta ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällöin rajoituksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.
- (8) Työntekijöiden oikeuksien suojelu, etenkin työntekijöiden sosiaalinen suojelu ja heidän oikeuksiensa suojelu sosiaaliselta polkumyynniltä, ja halu välttää häiriöitä työmarkkinoilla on tunnustettu yleistä etua koskeviksi pakottaviksi syiksi, joiden perusteella unionin lainsäädäntöön kuuluvaa perusvapautta voidaan rajoittaa.
- (9) Ammattiliittojen olisi myös edelleen voitava ryhtyä työtaistelutoimiin varmistukseen ja suojellakseen työntekijöiden etuja, työehtoja ja oikeuksia edellyttäen, että ne toimivat voimassa olevan unionin ja kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisesti.
- (10) Näin ollen sekä taloudellisia vapauksia että perusoikeuksia samoin kuin niiden harjoittamista voidaan rajoittaa.
- (11) Työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden, harjoittamista ja sijoittautumisvapauten ja palvelujen tarjoamisen vapauten liittyviä vaatimuksia voidaan siksi joutua sovittamaan yhteen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, mikä usein edellyttää kansallisilta viranomaisilta monet asiat huomioon ottavia arviointeja.
- (12) Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien harjoittamisen rajoittamisesta on säädettävä laissa, ja rajoittamisen on tapahduttava

⁴⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Demir, 12.11.2008.

⁴⁹ Tuomioistuimen tuomiot asiassa C-438/05, Viking Line, 11.12.2007, kohta 44, ja asiassa C-341/05, Laval, 18.12.2007, kohta 91.

kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

- (13) Kohtuullinen tasapaino perusoikeuksien ja -vapauksien välillä voidaan ristiriitatilanteessa varmistaa ainoastaan siten, että perusvapauden rajoittaminen perusoikeuden nojalla ei saa ylittää sitä, mikä on soveltuva sekä tarpeen ja oikeasuhteista perusoikeuden toteuttamiseksi. Käänteisesti myöskään perusoikeuden rajoittaminen perusvapaudella ei voi ylittää sitä, mikä on soveltuva sekä tarpeen ja oikeasuhteista perusvapauden toteuttamiseksi. Jotta voidaan luoda tarvittava oikeusvarmuus, välttää moniselitteisyyttä ja ehkäistä kansallisella tasolla yksipuolisesti tehtäviä ratkaisuja, on tarpeen selkeyttää joitakin etenkin työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden, harjoittamiseen liittyviä seikkoja sekä sitä, missä laajuudessa ammattiliitot voivat puolustaa ja suojella työntekijöiden oikeuksia valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa.
- (14) Työmarkkinaosapuolten keskeinen asema työnantajan ja työntekijän välisiä suhteita koskevien kiistojen ratkaisussa on vakiintunut ajan kuluessa, ja se tulisi tunnustaa. Lisäksi olisi tunnustettava ja säilytettävä rooli, joka tuomioistuinten ulkopuolisilla riitojenratkaisumenettelyillä, kuten sovittelu- ja välimiesmenettelyllä, on useissa jäsenvaltioissa.
- (15) Ilmoitus- ja varoitusjärjestelmän olisi mahdollistettava riittävä ja nopea tiedonvaihto jäsenvaltioiden ja komission välillä tilanteissa, jotka häiritsevät vakavalla tavalla sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa tai aiheuttavat vakavia tappioita asiaan liittyville yksilöille tai organisaatioille.
- (16) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon periaatteet, jotka tunnustetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, etenkin kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (12 artikla), ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä (15 artikla), elinkeinovapaus (16 artikla), neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin (28 artikla), oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot (31 artikla) ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla), ja sitä on sovellettava kyseisten oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Kohde

1. Tässä asetuksessa vahvistetaan yleiset periaatteet ja säännöt, joita unionin tasolla sovelletaan perusoikeuksiin kuuluvan työtaisteluoikeuden harjoittamiseen palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä.
2. Tämä asetus ei vaikuta jäsenvaltioissa tunnustettujen perusoikeuksien harjoittamiseen, mukaan luettuina lakko-oikeus tai lakkovapaus tai muut jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmien piiriin kuuluvat toimet, kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti. Se ei vaikuta myöskään oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia eikä oikeuteen

ryhtyä työtaistelutoimiin kansallista lainsäädäntöä ja kansallisia käytäntöjä noudattaen.

2 artikla

Yleiset periaatteet

Kun käytetään perussopimukseen kirjattuja sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen vapautta, on kunnioitettava työtaisteluun ryhtymistä koskevaa perusoikeutta, ja vastaavasti kun käytetään työtaisteluun ryhtymistä koskevaa perusoikeutta, on kunnioitettava kyseisiä taloudellisia vapauksia.

3 artikla

Riitojenratkaisumenettelyt

1. Jäsenvaltioiden, joissa kansallisten lakien, perinteiden tai käytäntöjen mukaisesti on työkiistojen ratkaisemista varten käytössä vaihtoehtoisia, tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyjä, on varmistettava, että näitä vaihtoehtoisia menettelyjä on tasapuolisesti mahdollisuus käyttää myös silloin, kun on kyse työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden tai -vapauden, harjoittamisesta aiheutuvista kiistoista kansainvälisissä tilanteissa tai luonteeltaan rajatylittävissä tilanteissa, jotka liittyvät sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden harjoittamiseen, mukaan luettuna palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY⁵⁰ soveltaminen.
2. Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, Euroopan tason työmarkkinaosapuolet voivat perussopimuksessa vahvistettujen oikeuksiensa, toimivaltuuksiensa ja tehtäviensä mukaisesti tehdä sopimuksia unionin tasolla tai laatia suuntaviivoja, jotka koskevat sääntöjä ja menettelytapoja sovittelu-, välimies- ja muita menettelyjä varten, joilla ratkaistaan tuomioistuinten ulkopuolella työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden tai -vapauden, harjoittamisesta aiheutuvia kiistoja kansainvälisissä tilanteissa tai luonteeltaan rajatylittävissä tilanteissa.
3. Tuomioistuinten ulkopuoliseen ratkaisemiseen sovellettavat säännöt ja menettelytavat eivät saa evätä asianomaisilta osapuolilta mahdollisuutta turvautua kiistojensa tai ristiriitatapaustensa osalta muihin oikeuskeinoihin, jos 1 kohdassa tarkoitetut menettelyt eivät ole johtaneet ratkaisuun kohtuullisen ajan kuluttua.
4. Tuomioistuinten ulkopuolisten vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen käyttämisellä ei saa rajoittaa työriitojen osalta 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa kansallisten tuomioistuinten asemaa, etenkin niiden tehtävää arvioida tosiseikat ja tulkita kansallista lainsäädäntöä sekä määrittellä tämän asetuksen soveltamisalan osalta, ylittääkö – kansallisen lainsäädännön ja työehtosopimusten määräysten valossa – kyseinen työtaistelutoimi ja missä määrin se ylittää sen, mikä on tarpeen

⁵⁰ EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1.

tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin tuomioistuimen tehtävää ja toimivaltaa.

4 artikla

Varoitusjärjestelmä

1. Silloin kun sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden käytännön harjoittamiseen vaikuttavat vakavat teot tai olosuhteet, jotka voisivat häiritä vakavalla tavalla sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa tai jotka voivat vakavalla tavalla vahingoittaa työmarkkinajärjestelmää tai synnyttää vakavaa yhteiskunnallista levottomuutta jäsenvaltion alueella tai toisten jäsenvaltioiden alueella, kyseisen jäsenvaltion on viipymättä tiedotettava ja ilmoitettava asiasta palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiolle tai alkuperäjäsenvaltiolle ja/tai muille jäsenvaltioille, joita asia koskee, sekä komissiolle.
2. Asianomaisten jäsenvaltioiden on vastattava mahdollisimman pian komission ja muiden jäsenvaltioiden pyyntöihin saada tietoa esteen tai uhan luonteesta. Jäsenvaltioiden keskenään vaihtamat tiedot on toimitettava myös komissiolle.

5 artikla

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Brysselissä 21.3.2012.

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja