

Työelämään vaikuttavaa EU:n sääntelyä edustavat mm. perusoikeuskirja, työoikeudelliset direktiivit, yritysneuvostot, eurooppayhtiöt ja työllisyysuunta-
viivat. Työmarkkinaosapuolilla on vahva asema sääntelyn valmistelussa, joka on monelta osin vielä kesken.

Niklas Bruun
Professori
Svenska handelshögskolan,
Helsinki



Niklas Bruun hoitaa EU-työoikeuden professuuria Svenska handelshögskolanissa ja on johtanut alan projekteja Ruotsin Arbetslivsinstitutetissa.

EU:n sääntelyn vaikutukset Suomen työelämään

EU:n sääntelyn vaikutuksia Suomen työelämään ei voida erottaa globalisaation, elinkeinoelämän kansainvälistymisen, Euroopan sisämarkkinakehityksen eikä EMUn yleisistä vaikutusmekanismeista. Euroopan unionilla on kuitenkin varsin vahva toimielimistä ja yhteisöoikeudesta muodostuva institutionaalinen rakenne, joka vaikuttaa Suomen työelämään joko välittömästi tai välillisesti. Tässä artikkelissa keskityn näiden institutionaalisten vaikutusmekanismien tarkasteluun.

Kansallisen työlainsäädännön harmonisointi

Euroopan yhteisön alkuvuosina (50- ja 60-luvuilla) sosiaalipoliittiset tavoitteet keskittyivät työvoiman vapaan liikkuvuuden edistämiseen ja tähän liittyen yhteisön kansalaisten sosiaaliturvaetujen yhteensovittamiseen niissä tilanteissa, joissa henkilöt käyttivät hyväkseen oikeutta vapaaseen liikkumiseen ja työskentelyyn toisessa jäsenmaassa. Sosiaalipoliittiset tavoitteet

alkoivat näkyä yhteisön elinten ohjelmajulistuksissa 70-luvulla. Myös yhteisölainsäädännössä tämä tuli näkyviin siten, että hyväksyttiin ensimmäiset tasa-arvo- ja työoikeusdirektiivit. Jälkimmäiset koskivat lähinnä työsuhteturvaa yritysten rakennemuutostilanteissa – liikkeen luovutusta, palkaturvaa ja ns. yhteistoimintaa taloudellisista syistä johtuvissa irtisanomis-tilanteissa.

Harmonisointityö ei juuri edennyt 80-luvulla ennen kuin EY:n päätöksentekoon tuotiin määräänemmistöäänökset Euroopan yhteinäisasiakirjassa (Single European Act) v. 1987. Se lopetti Englannin konservatiivihallituksen mahdollisuudet estää kaikki sosiaalipoliittinen sääntely yhteisössä, minkä jälkeen laadittiin mittava työympäristö- ja työaikadirektiivien sarja.

Kaikki jäsenmaat ovat joutuneet toteuttamaan tämän lainsäädännön mukaiset vähimmäisvaatimukset kansallisessa lainsäädännössään. Suomen osalta tämä on myös johtanut varsin moneen lainsäädäntömuutokseen. Tämä ei kuitenkaan ole mullistanut Suomen työlainsäädäntöä, joka jo ennen EY-jäsenyyttä oli vähintään hyvää länsieurooppalaista keskitasoa.

Viime aikoina on lisäksi luotu varsin mittava Euroopan unionin normisto, joka tähtää syrjinnän ehkäisyyn erityisesti työelämässä. Niinpä tulemme lähivuosina saamaan lainsäädäntöä, joka kieltää syrjinnän paitsi rodullisin ja etnisiin perusteisiin, myös uskonnon, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautuneisuuden sekä iän perusteella.¹

Kansainvälistymiseen liittyvä työlainsäädännön harmonisointi

Euroopan yhteisössä on myös erityisesti säännelty työelämän ilmiöitä, jot-

ka selkeästi liittyvät yritystoiminnan kansainvälistymiseen EU:n markkinoilla. Tässä mainitsen vain kolme tärkeää esimerkkiä.

Eurooppalaisia yritysneuvostoja on perustettava monikansallisiin yrityksiin, jotka toimivat useissa unionin jäsenmaissa. Näiden yritysten tai konsernien on varmistettava toimenpiteet, joilla yritysten työntekijöille tiedote-

taan ja heitä kuullaan asianmukaisesti silloin kun heitä koskevia päätöksiä tehdään muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, jossa he työskentelevät. Ns. EWC-direktiivi² sisältää yksityiskohtaiset määräykset asiasta. Siinä annetaan kuitenkin konserneille varsin pitkälle menevät mahdollisuudet luoda

sopimusteitse omat konsernikohtaiset tiedottamis- ja kuulemismenettelyt. Jollei muuta sovita yritysten on perustettava yritysneuvostoja, joihin osallistuvat konserniin kuuluvien eri maissa sijaitsevien yritysten työntekijöiden edustajat.

Direktiivi, joka koskee työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon³, pyrkii estämään palvelujen vapaaseen liikkumiseen liittyvää ns. sosiaalista dumpausta. Ajatuksena on, että kun yritys lähettää henkilöstöään työhön toiseen jäsenvaltioon, se joutuu noudattamaan isäntämaan vähimmäistöehtoja, ennen muuta palkkaehtoja. Suomessa direktiivi on saatettu voimaan erillisillä lähetetyistä työntekijöistä (1999/1146).

Periaatteellisesti merkittävä uusin kansainvälistymiseen liittyvä instituutio on *eurooppayhtiö* eli *Societas Europaea (SE)*. Eurooppayhtiötä koskevia säännöksiä valmisteltiin noin 30 vuot- ta, ja ne hyväksyttiin lopullisesti lokakuussa 2001.⁴ Hankkeen hyväksymistä viivyttivät henkilöstön asemaa ja osallistumisjärjestelmiä koskevat erimielisyydet. Eurooppayhtiö on osakeyhtiö, jonka toiminta-alueena on koko Euroopan unioni, ja se poistaa tähän

asti vallinneen tarpeen rekisteröidä erikseen tytäryhtiö toimimaan niissä maissa, joissa yritys haluaa harjoittaa taloudellista toimintaa. Etuna on siis muun muassa se, että eurooppayhtiön tarvitsee noudattaa vain yhtä yhtiöoikeudellista sääntelyn kokonaisuutta. Eurooppayhtiötä koskeva direktiivi on toteutettava vuoteen 2004 mennessä, jolloin myös asetus tulee voimaan. Uuden yhtiömuodon suosio tulee ratkaisevasti riippumaan asiaan liittyvistä veroratkaisuista, joista ei vielä ole saavutettu yksimielisyyttä. Jos veroratkaisut ovat eurooppayhtiön kannalta myönteisiä ja yhtiömuoto yleisty, niin välilliset seuraukset työehtosopimusjärjestelmälle voinevat olla varsin merkittäviä. Tulevatko eurooppayhtiöt liittymään esimerkiksi kansallisiin työnantajajärjestöihin ja osallistumaan kansalliseen työehtosopimustoimintaan jne.?⁵

Eurokorporatismi

Euroopan unionin sääntelyn vaikutukset voivat tulla Suomen työelämään myöskin eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten (ennen kaikkea yksityisen työnantajajärjestön UNICEn, julkisen työnantajajärjestön CEEP:n sekä työntekijäjärjestö ETUCin) kautta. Unionin tasolla työmarkkinaosapuolilla on perustamissopimuksessa (Amsterdamin sopimuksen artikloissa 138–139) säädetty erittäin vahva institutionaalinen asema, jonka vertaista ei löydy yhdestäkään jäsenvaltiosta. Komissio on aina velvollinen kuulemaan työmarkkinaosapuolia ennen kuin se tekee lainsäädäntöaloitteita sosiaalipoliittikan alalla. Tällaisen kuulemisen yhteydessä työmarkkinaosapuolet voivat ilmoittaa halustaan aloittaa keskinäinen vuoropuhelu asiasta. Tällöin se siirtyy vähintään yhdeksäksi kuukaudeksi työmarkkinaosapuolten valmisteluun ja vuoropuheluun, mikä taas voi johtaa lainsäädäntöä koskevien sopimusten synty- miseen yhteisön tasolla. Tällainen sopimus voidaan tehdä sitovaksi EU:n

lainsäädännöksi neuvoston päätöksellä. Neuvosto ei voi muuttaa tällaisen sopimuksen sisältöä, mutta se voinee jättää sen hyväksymättä.

Tällaisessa menettelyssä on syntynyt viime vuosina kolme työoikeudellista direktiiviä, jotka ovat koskeneet vanhempainlomia, osa-aikatyötä ja määräaikaisia työsuhteita. Tällä tavalla on säännelty työlainsäädännön keskeisiä kysymyksiä EU:n direktiiveillä. Samalla työmarkkinajärjestöjen asema ja rooli Euroopan unionin institutionaalisisa rakenteessa on tullut selvästi näkyviin. Aina työmarkkinajärjestöt eivät kuitenkaan onnistu. Työvoiman vuokrausta koskevat neuvottelut päättyivät tuloksettomina keväällä 2001. Tällä hetkellä neuvotellaan ns. teleyöstä ja sen ehdoista, joskaan sitovaa direktiiviä ei tavoitella.

Talous- ja työllisyyspolitiikkaan liittyvä sääntely

EMUn oloissa on selvää, että Euroopan unionin jäsenmaiden palkka- ja työehtosopimuspolitiikkaa joudutaan koordinoimaan. Tältä osin vaikutusmekanismit ovat välillisiä, mutta ns. lähentymiskriteerit asettavat tietenkin selvät lähtökohdat kansalliselle politiikalle.

Työllisyyspolitiikassa sen sijaan käytetään niin sanottua avoimen yhteensovittamisen strategiaa (Open Method of Coordination), josta on säädetty perustamissopimuksen artikloissa 125–130. Sillä pyritään myötävaikuttamaan työllisyyden korkeaan tasoon edistämällä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä täydentämällä niiden toimintaa. Neuvosto määrittelee vuosittain yhteisen eurooppalaisen työllisyysstrategian ns. työllisyysuuntaviivat.

Työllisyyspolitiikan toteuttamisen avainvälineenä työllisyysuuntaviivat ovat vakiintuneesti sisältäneet neljä pilaria: työllistettävyyden parantaminen, yrittäjyyden edistäminen, yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn parantaminen sekä sukupuolten välisen

tasa-arvopolitiikan vahvistaminen. Suuntaviivat ovat sitovia, ja jäsenvaltiot joutuvat vuosittain antamaan selvityksen komissiolle tärkeimmistä niiden mukaisesti toteuttamistaan toimenpiteistä. Neuvosto puolestaan tarkastelee näitä selvityksiä ja voi niiden perusteella antaa määränemmistöllä suosituksia jäsenvaltioille, mikäli se pitää sitä aiheellisenä.

Tämä sääntely tuo työllisyyspolitiikset kysymykset EU-politiikan keskiöön. Lisäksi työllisyysuuntaviivat ja jäsenvaltiolle annetut suositukset saattavat olla luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan parhaiten toteuttaa työlainsäädännön keinoin. Näin ollen työllisyyspolitiikkaa koskeva perustamissopimuksen osa ei pelkästään luo säädöksellistä pohjaa työllisyyspoliittisten tutkimusten, selvitysten ja seurannan suorittamiseen unionissa, vaan se vaikuttaa myös niin unionin omaan kuin jäsenvaltioidenkin työoikeuteen, joskaan ei perinteisessä oikeudellisessa muodossa eli asetuksina ja direktiiveinä.⁶

Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin joulukuussa 2000 Nizzassa hyväksytty perusoikeuskirja on sikäli moderni, että siinä ei enää tehdä perinteistä jyrkkää kahtiajakoa yhtäältä kansalaisyhteisyyteen ja toisaalta taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Vaikka perusoikeuskirja on muodollisesti hyväksytty juhlallisena julistuksena eikä sillä ole oikeudellista sitovuutta, pidän hyvin mahdollisena, että sillä voi tulevaisuudessa olla merkitystä, vaikka tämän merkityksen arviointi on toistaiseksi hyvin pitkälle spekulatiivien varassa.⁷

Ensinnäkin perusoikeuskirja tavallaan kuvaa ja tekee näkyväksi *eurooppalaisen sosiaalisen ja työmarkkinamal-*

lin, joka kuitenkin eroaa merkittävällä tavalla esimerkiksi yhdysvaltalaisesta tai Japanin (ja yleisemminkin Aasian maiden) mallista. Eurooppalaisen mallin sellaiset keskeiset lähtökohdat kuin yhdistymisvapaus, neuvottelu-oikeus, työ- ja virkaehtosopimusten solmiminen sekä työtaisteluvapaus tunnustetaan tässä perusoikeuskirjassa. Työntekijöiden osallistumisoikeudet, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja työoloihin sekä irtisanomissuojaan, ammattikoulutukseen ja ilmaiseen työnvälitykseen ovat myös eurooppalaisen sosiaalisen mallin peruspilareita. Sekä globalisaatiokeskustelun ja siihen liittyvien toimien edetessä että Euroopan yhteisön laajetessa on hyvin merkityksellistä, että Euroopan unionin nykyiset 15 jäsenmaata ovat vahvistaneet unionin lähtökohdat tältä osin. Unionin elimet eivät lainsäädäntötyössään voi sivuuttaa perusoikeuskirjaa ja sen sisältöä.

Toiseksi perusoikeuskirjaa voitaneen pitää Euroopan unionin jäsenmaiden yhteisten kansallisten perustuslaillisten perinteiden arvovaltaisena kodifikaationa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että jäsenmaiden yhteiset perustuslailliset perinteet muodostavat yhteisöoikeuden merkittävän lähteen.⁸ Tässä suhteessa EU:n perusoikeuskirja on nähdäkseni jo nykyisessä ei-sitovassa muodossaan (ju-

listuksena) merkittävä työkalu EY-tuomioistuimelle. Tuomioistuin voi nähdäkseni hyvin perustein pitää perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia ja vapauksia jäsenmaiden yhteisesti hyväksymänä näiden maiden perustuslaillisten perinteiden kirjaimena. Ainakin tällai-

nen lähtökohtaolettamus voitaneen tehdä, ellei joltakin osin erikseen ja nimenomaisesti voida muuta osoittaa. Eräät EY-tuomioistuimen julkisasiamiehet näyttävät selvästi omaksuneen tällaisen tavan suhtautua perusoike-

EU:n neuvoston määrittelemät työllisyysuuntaviivatkin voivat johtaa muutoksiin työlainsäädännössä.



Niklas Bruunin mielestä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa näkyy perinteinen eurooppalainen työmarkkinamalli, vaikkakin sen sitovuus on vielä pitkälti hämärän peitossa.

uskirjaan, ja ensimmäiset viittaukset perusoikeuskirjaan tehtiin jo helmikuussa 2001.⁹

EU:n perusoikeuskirja on myös sosiaalisten oikeuksien osalta omiaan korjaamaan EY-oikeuteen ja yhteisön perustamissopimukseen sisältyvää rakenteellista vinoumaa. Kuten tunnettu sisämarkkinoiden taloudelliset oikeudet (vapaa kilpailu, tavaroiden vapaa liikkuvuus, liikkeen perustamisoikeus ym.) ovat varsin hyvin suojattuja perustamissopimuksessa. Tilanteissa, joissa sosiaaliset oikeudet ja kilpailua koskevat oikeudet ovat olleet ristiriidassa toistensa kanssa, tuomioistuimella on ollut suuria vaikeuksia ankkuroida sosiaaliset argumentit EY-oikeuteen. Valaisevan esimerkin tästä tarjoaa EY-tuomioistuimen argumentaatio tapauksissa, jotka kos-

ivat eräiden työehtosopimusten suhdetta kilpailuoikeutta säänteleviin perustamissopimuksen artikloihin.¹⁰ Nyttemmin nähdäkseen perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet tarjoavat hyvän kiinnokohdan pohdittaessa sitä, miten taloudellisten oikeuksien ulottuvuuksia ja niiden rajoituksia tulisi arvioida. Tällä on merkitystä, kun arvioidaan kansallisen sosiaalipolitiikan ja työlaainsäädännön liikkumatilaa.

VIITTEET

¹ Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta ja neuvoston direktiivi 200/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

² Neuvoston direktiivi 94/45/EY eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta tai työntekijöiden tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöön ottamisesta yhteisönlaajuisissa yrityksissä tai yritysryhmissä.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon.

⁴ Neuvoston asetus N:o 2157/2001 eurooppayhtiön (SE) säännöistä ja Neuvoston direktiivi 2001/86/EY eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta.

⁵ Ensimmäinen alustava analyysi tästä kysymyksestä Pohjoismaissa on tehty kirjassa H. Johansson & L. Pehrson (2001), Europabolag, arbetsrätt och kollektivavtal, SALTSA Report No 3:2001, Stockholm, National Institute for Working Life.

⁶ Ks. n. Bruun (2001), "The European Employment Strategy and the 'Acquis Communautaire' of Labour Law", International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 17, 309–324.

⁷ Ks. L. Nieminen (toim.) (2001), Perusoikeudet EU:ssa, Helsinki, Kauppa-kaari.

⁸ Ks. esim. L. Sevón (2000), De mänskliga rättigheterna i EU, Europarättslig tidskrift, 3/00, 393–406 ja N. Bruun (1999), Fackliga och grundläggande rättigheter i EU, Stockholm, TCO.

⁹ Ks. esimerkiksi julkisasiamies Tizzanon ehdotus 8.2.2001 asiassa C-173/99, jossa hän toteaa, että asiassa, joka koskee perusoikeuden luonnetta ja ulottuvuutta, on mahdotonta olla ottamatta huomioon perusoikeuskirjan asiaan kuuluvia toteamuksia ja sen ilmeistä tarkoitusta toimia olennaisena viitteenä yhteisön kaikille toimijoille eli jäsenvaltioille, toimielimille sekä luonnollisille henkilöille silloin, kun sen määräykset niin sallivat. Näin ollen perusoikeuskirjassa vahvistetaan Tizzanon mielestä voimakkaasti ja lopullisesti sen perusoikeuden sisältöä, joka koskee oikeutta palkalliseen vuosilomaan. Ensimmäisistä tapauksista ks. myös F.G. Jacobs (2001), Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice, European Law Review, 26, 339–341.

¹⁰ Ks. EY-tuomioistuinten tapaukset C-67/96 (Albany) ja C-115/97 ja 119/97 (Brentjens ja Drijvende Bokken) sekä näistä ks. N. Bruun & J. Hellsten (toim.) (2001), Collective Agreement and Competition Law in the EU. The Report of the COLCOM-project, Copenhagen.