



Ráðuneyti vinnumarkaðsmála

Svar við skriflegri fyrirspurn E 23/2017 til ríkisstjórna Norðurlanda

Norræna hagvaxtar- og þróunarnefndin fór þess á leit við norrænu atvinnumálaráðherrana með skriflegri fyrirspurn E 23/2017 frá 5. desember 2017 að þeir láti í ljós álit sitt á mögulegri endurskoðun eða gerð samninga um norrænan vinnumarkað, ásamt hugsanlegum réttarfarslegum ákvörðunum ESB eða pólitískum/efnahagslegum ástæðum sem kynnu að takmarka slíkt.

Eins og bent er á í fyrirspurninni eru ýmis ákvæði í endurskoðuðum samningi um sameiginlegan norrænan vinnumarkað frá 1982 sem í dag hljóta að teljast úrelt. Norðurlandaráð hefur áður vakið athygli á þessu og því ákvað Norræna ráðherranefndin um vinnumarkaðsmál (MR-A) haustið 2003 að endurskoða norræna samninginn. Í kjölfarið var skipaður norrænn starfshópur sem falið var að endurskoða og uppfæra úrelt ákvæði samningsins.

Einnig var unnið lögfræðiálit vegna endurskoðunarinnar. Í því kom fram að með inngöngu Finnlands og Svíþjóðar í ESB hafi réttarfarsleg staða þeirra breyst hvað snertir möguleika á að gera alþjóðlega samninga af þeim toga sem norræni vinnumarkaðssamningurinn er. Eftir inngönguna lýtur sambandið milli aðildarríkjana (þ.e.a.s. Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar) eingöngu ákvæðum ESB-réttarins og á það einnig við um skuldbindandi samninga sem ríkin höfðu áður gert sín á milli. ESB-réttur getur jafnframt takmarkað möguleika aðildarríkjana til að gera nýja alþjóðlega samninga, m.a. vegna meginreglu um óskiptar valdheimildir ESB. Þetta á jafnt við um innbyrðis samninga milli aðildarríkjana og samninga milli aðildarríkis og þriðja ríkis (lands utan ESB, t.d. Íslands eða Noregs). Einu gildir þá hvort

um er að ræða nýjan samning - með sama eða sambærilegu inntaki og eldri samningur - eða breytingar á gildandi samningi.

Aðild að ESB varð þó ekki til þess að gildandi alþjóðlegir samningar, eins og norræni samningurinn um vinnumarkaðsmál, gengju úr gildi eða að merking þeirra breyttist. Kveðið er á um afleiðingar aðildar að ESB fyrir gildandi alþjóðlega samninga í 351. gr. sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins (SUSE). Samkvæmt þessu ákvæði er meginreglan sú að alþjóðlegir samningar sem gerðir voru fyrir aðild verða ekki fyrir áhrifum af Evrópurétti, en að svo miklu leyti sem slíkir samningar fara í bága við Evrópurétt skulu hlutaðeigandi aðildarríki gera allt sem hægt er til að nema úr gildi slík ákvæði. Ef engin önnur leið er fær, getur þrautalendingin orðið sú að aðildarríki verði samkvæmt réttarvenju skylt að segja upp hinum alþjóðlega samningi. Í tengslum við inngöngu Finnlands og Svíþjóðar í ESB gáfu samningsaðilar (önnur ESB-ríki ásamt Finnlandi og Svíþjóð) út sameiginlega yfirlýsingu (nr. 28) um norrænt samstarf. Í yfirlýsingunni kom fram að aðilunum „er ljóst“ að Finnland og Svíþjóð sem aðildarríki að ESB hygðust halda áfram að taka þátt í norrænu samstarfi, bæði sín á milli og með öðrum löndum og svæðum, „í fullu samræmi við EB-rétt“ o.fl. Þetta þýðir að samningsaðilum er ljóst - en samþykkja ekki eða ákveða - að Finnland og Svíþjóð haldi áfram að taka þátt í norrænu samstarfi. Í yfirlýsingunni kemur einnig fram að þetta hyggjast löndin gera í fullu samræmi við Evrópurétt, þ.e.a.s í samræmi við það sem gert er ráð fyrir í 351. grein SUSE.

Í fyrirspurn Norðurlandaráðs sem hér um ræðir er ákvæði í sérstakri bókun við samkomulagið um stýringu norrænna atvinnuleitenda talið óheppilegt vegna þess að þar kemur fram að ráðning vinnuafns frá öðru norrænu landi eigi að fara fram fyrir milligöngu opinberrar vinnumiðlunar. Þetta hljóti að teljast takmörkun ef á það er litið að í dag fer ráðning starfsfólks í auknum mæli fram eftir öðrum leiðum og miðlum en var í upphafi 9. áratugarins.

Hvað varðar stýringu norrænna atvinnuleitenda kom það fram þegar í úttekt fyrir Norrænu ráðherranefndina 1997 um sameiginlegan norrænan vinnumarkað og ESB, að norræn markmið voru ekki alveg í samræmi við Evrópuréttinn, einkum hvað snerti skýra viðleitni til að að koma í veg fyrir einkarekna vinnumiðlun í norrænu landi og til að reyna að stýra og takmarka frjálsa för yfir landamærin, þar sem slíkt markmið er í andstöðu við markmið ESB-reglna.

Í ESB-rétti er kveðið á um bann gegn mismunun í tengslum við vinnumiðlun, sem felur í sér að á því sviði gilda óskiptar valdheimildir ESB. Því er álitamál hvort ekki hefði átt að aðlaga norræna vinnumarkaðssamninginn að Evrópurétti samkvæmt 351 grein SUSE. Hér er ástæða til að vekja athygli á að ákvæði samningsins um stýringu norrænna atvinnuleitenda til opinberra vinnumiðlana er ekki framfylgt í raun. Í Svíþjóð hefur þetta ekki leitt til nýrrar löggjafar eða annarra sambærilegra ákvæða og eftir því sem best er vitað er stýringar- og takmörkunaraðgerðum þessum heldur ekki lengur beitt í raun, og því hefur spurningin um hvort reglurnar séu í samræmi við ESB-rétt ekki gefið tilefni til umfjöllunar.

Á grundvelli lögfræðialitsins var fallið frá endurskoðun norræna samningsins árið 2005. Þegar mat er lagt á fyrirspurn Norðurlandaráðs verður að hafa í huga að í dag er norræni samningurinn öðru fremur grundvöllur fyrir sameiginlegan norrænan vinnumarkað. Framkvæmd vinnumarkaðssamstarfsins milli norrænu landanna byggist ekki á orðalagi textans í samningnum heldur er því m.a. lýst í samstarfsáætlunum sem eru gerðar fjórða hvert ár hjá MR-A. Á ráðherrafundinum í nóvember 2017 var samþykkt ný norræn samstarfsáætlun á sviði vinnumála fyrir tímabilið 2018-2021. Samstarfið mun beinast að tilteknum markmiðum sem miða að því að takast á við áskoranir og tækifæri sem norrænn vinnumarkaður stendur frammi fyrir til lengri tíma litið. Þar er einnig áhersla á að auðvelda frjálsa för á norrænum vinnumarkaði.

Niðurstaða mín og starfssystkina minna er að lögfræðialitið sem gert var í tengslum við endurskoðun norræna samningsins árið 2005 sé enn í fullu gildi. Möguleikar til að endurskoða eða gera norræna samninga á vinnumarkaðssviði eru takmarkaðir þegar endurskoðaður eða nýr samningur felur í sér virk ákvæði á sviðum þar sem aðildarríki ESB á Norðurlöndum hafa ekki lengur valdheimildir.

Ylva Johansson

Ráðherra vinnumarkaðsmála og móttöku innflytjenda,
Formaður MR-A 2018