



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.11.2006
KOM(2006) 708 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto – vihreän kirjan tavoite.....	3
2.	Työlainsäädäntö Euroopan unionissa tänään	5
	a. Kehitys jäsenvaltioissa	5
	b. Toiminta EU:n tasolla	6
3.	Politiikan keskeinen tavoite: joustavat ja osallisuutta edistävät työmarkkinat	7
4.	Työlainsäädännön nykyaikaistaminen: keskustelunavauksia	10
	a. Siirtyminen työpaikasta toiseen	10
	b. Lainsäädäntöön liittyvä epävarmuus.....	11
	c. Kolmenväliset suhteet	14
	d. Työaikajärjestelyt.....	15
	e. Työntekijöiden liikkuvuus.....	15
	f. Täytäntöönpanokysymykset ja pimeä työ.....	16

1. JOHDANTO – VIHREÄN KIRJAN TAVOITE

Tällä vihreällä kirjalla halutaan käynnistää EU:ssa yleinen keskustelu siitä, miten työlainsäädäntöä voitaisiin kehittää niin, että se tukisi Lissabonin strategian tavoitetta saavuttaa kestävä kasvua ja lisää ja parempia työpaikkoja. Työlainsäädännön modernisointi on keskeinen työntekijöiden ja yritysten mukautumiskykyyn vaikuttava tekijä. Sen toteuttamisessa on otettava huomioon yhteisön täystyöllisyyteen, työvoiman tuottavuuteen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvät tavoitteet. Modernisointihankkeen taustalla on Eurooppa-neuvoston kehoitus edistää kaikilla soveltuvilla kansallisilla ja yhteisön resursseilla ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman kehittämistä sekä sellaisten työmarkkinoiden syntymistä, jotka pystyvät reagoimaan globalisaation ja eurooppalaisen väestön ikääntymisen yhteisvaikutuksiin. Vuoden 2006 talouskasvua ja työllisyyttä koskevassa seurantaraportissaan komissio painotti, että *taloudellisen toiminnan edistäminen ja tuottavuuden kasvattaminen edellyttää Euroopan työmarkkinoiden reagointikykyyn parantamista*.¹

Euroopan työmarkkinoilla on sekä lisättävä joustavuutta että tarjottava paras mahdollinen turva kaikille.² Tarve lisätä joustavuutta työmarkkinoilla on johtanut yhä erilaisempien työsopimusten käyttöön. Ne voivat poiketa vakiomuotoisesta sopimuksesta huomattavastikin tarjoamansa työllisyys- ja tuloturvan sekä työ- ja elinolojen suhteellisen vakauden suhteen.³

Wim Kokin vetämä työllisyystyöryhmä piti Eurooppa-neuvostolle vuonna 2003 antamassaan raportissa mahdollisena, että kehittymässä on kahden kerroksen työmarkkinat, jotka jakavat ihmiset pysyvästi ”mukanaolijoihin” ja ”ulkopuolisiin”.⁴ Jälkimmäisiin lukeutuvat työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat samoin kuin epävarmoissa tai epävirallisissa työsuhteissa olevat. Epävirallisissa työsuhteissa olevat sijoittuvat harmaalle alueelle, jossa työsuhteeseen tai sosiaaliseen suojeluun liittyvät perusoikeudet voivat olla selvästi tavanomaista heikommalla. Se tekee heidän työllistymisnäkömystään epävarmat ja vaikuttaa myös keskeisiin ratkaisuihin yksityiselämässä (esim. asunnonhankintaan tai perheen perustamiseen). Vaihtoehtoisten työsopimusjärjestelyjen käyttö voi vielä lisääntyä, ellei vakiomuotoisia työsopimuksia muokata niin, että tarjotaan lisää joustavuutta sekä työntekijöille että yrityksille. Työllisyystyöryhmä kehottikin jäsenvaltioita arvioimaan ja tarvittaessa muuttamaan vakiosopimusten tarjoaman joustavuuden tasoa ja tarkastelemaan siinä yhteydessä mm. irtisanomisaikaa, yksittäisiin tai joukkoihantamisiin liittyviä kustannuksia ja menettelyjä taikka perusteettoman irtisanomisen määritelmää.⁵

Kasvua ja työllisyyttä koskevissa yhdennetyissä suuntaviivoissa⁶ tuodaan esiin tarve muokata työlainsäädäntöä niin, että se tukee joustavuutta, johon yhdistyy työllisyysturva, ja vähentää työmarkkinoiden segmentoitumista. Myös työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on keskeinen asema sellaisten kollektiivisten tai yritystason ratkaisujen kehittämisessä, joiden

¹ ”Aika kiristää tahtia” – talouskasvua ja työllisyyttä koskeva Euroopan komission vuotuinen seurantaraportti 2006, s. 6. Ks. myös neuvoston ja komission yhteinen työllisyysraportti 2005–2006, s. 6, 12–13.

² Ks. edellinen viite.

³ Tutkimuksessa *The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment* (B. Burchill, S. Deakin ja S. Honey, Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö 1999) katsotaan epätyypilliseksi työsopimuksiksi sellaiset mallit, jotka poikkeavat pysyvän tai toistaiseksi voimassaolevan, kokopäiväiseen ja jatkuvaan työviikkoon pohjautuvan työsuhteen mallista.

⁴ *Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe*. Työllisyystyöryhmän raportti, marraskuu 2003, s. 9.

⁵ Työllisyystyöryhmän raportti, toinen luku, s. 30.

⁶ Yhdennetyt suuntaviivat 2005–2008 (annettu 12.7.2005, EUVL L 205, 6.8.2005, s. 21).

avulla sekä ”mukanaolijat” että ”ulkopuoliset” voivat onnistuneesti siirtyä työllisyystilanteesta toiseen ja jotka lisäksi auttaisivat yrityksiä vastaamaan joustavammin innovaatiovetoisen talouden vaatimuksiin ja kilpailuympäristön muuttumiseen rakennemuutosten seurauksena.

Joustoturvamallin osatekijöihin kuuluvat myös a) elinikäinen oppiminen, jonka avulla ihmiset pysyvät uusien taitotarpeiden tasalla, b) aktiiviset työvoimapolitiittiset toimet, joilla työttömiä ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevia rohkaistaan tarttumaan uuteen mahdollisuuteen työmarkkinoilla, ja c) joustavammat sosiaaliturvasäännöt, joissa otetaan huomioon työpaikkaa vaihtavien ja työmarkkinoilta tilapäisesti poistuvien tarpeet.

Tässä vihreässä kirjassa selvitetään, miten työlainsäädännöllä voitaisiin edistää työelämän joustoturvan mallia, jonka avulla työmarkkinat voivat kehittyä oikeudenmukaisempaan, reagoitukykyisempään ja osallistavampaan suuntaan ja osaltaan parantaa Euroopan kilpailukykyä.⁷ Vihreällä kirjalla pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

- Kartoitetaan ne keskeiset haasteet, joihin ei vielä ole reagoitu riittävällä tavalla ja jotka ilmentävät selkeitä puutteita nykyisen oikeudellisen ympäristön ja sopimuskäytännön ja toisaalta työelämän realiteettien suhteessa. Pääpaino on työlainsäädännön henkilöllisessä eikä niinkään kollektiivisessa soveltamisalassa.
- Viritetään jäsenvaltioiden hallitusten, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien välille avoin keskustelu siitä, miten työlainsäädännöllä voitaisiin edistää sellaista joustavuutta, johon yhdistyy työllisyysturva riippumatta työsuhteen muodosta, mikä viime kädessä lisäisi työllisyyttä ja vähentäisi työttömyyttä.
- Viritetään keskustelua siitä, miten erityyppisillä sopimussuhteilla ja kaikkiin työntekijöihin sovellettavilla työsuhteeseen liittyvillä oikeuksilla voitaisiin helpottaa työpaikkojen luomista ja tukea sekä työntekijöitä että yrityksiä niin, että helpotetaan työmarkkinoilla tapahtuvia siirtymisiä tilanteesta toiseen, tuetaan elinikäistä oppimista ja edistetään koko työvoiman luovuutta.
- Tuetaan paremman sääntelyn suunnitelmaa edistämällä työlainsäädännön modernisointia ottaen huomioon kokonaishyöty ja -kustannukset, ja pyritään näin antamaan työntekijöille ja yrityksille mahdollisuus saada selkeämpi käsitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. On myös pohdittava niitä ongelmia, joita sekä yhteisön että jäsenvaltioiden lainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset kustannukset aiheuttavat etenkin pk-yrityksille.

Tästä vihreästä kirjasta käydään nelikuukautinen avoin julkinen kuulemiskierros.⁸ Kuulemiskierroksen jälkeen komissio laatii vuonna 2007 asiasta uuden tiedonannon, jossa tarkastellaan niitä keskeisiä politiikan linjaamiseen liittyviä kysymyksiä ja vaihtoehtoja, joita jäsenvaltiot, työmarkkinaosapuolet ja muut sidosryhmät kommentoivat esittivät. Taustalla ovat ne hankkeet, joita komissio yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kehittää joustoturvan laajemman otsakkeen alla. Komissio esittää kesäkuussa 2007 joustoturvaa käsittelevän tiedonannon, jossa kehitellään joustoturvamallia tukevia argumentteja, ja hahmottelee vuoden

⁷ Työlainsäädäntö ei ole tässä yhteydessä ainoa merkityksellinen tekijä. Kasvua ja työllisyyttä koskevissa yhdennetyissä suuntaviivoissa todetaan, että työpaikkojen luomiseksi etenkin pienipalkkaisiin tehtäviin on ehkä tarkasteltava myös verokiilaa. Merkittävä vaikutus voisi olla myös verotuksen painopisteen siirtämisessä työstä kulutukseen ja/tai saastuttamiseen. Tässä vihreässä kirjassa ei käsitellä taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa, joka kuuluu yhteisen maahanmuuttopolitiikan piiriin.

⁸ Kommentteja voi esittää käyttämällä sähköistä lomaketta, joka löytyy Euroopan komission verkkosivuilta osoitteesta http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fi.htm.

2007 loppuun mennessä yhteiset periaatteet, jotka auttavat jäsenvaltioita ohjaamaan uudistuksiaan oikeaan suuntaan.

2. TYÖLAINSÄÄDÄNTÖ EUROOPAN UNIONISSA TÄNÄÄN

a. Kehitys jäsenvaltioissa

Työlainsäädännön alkuperäisenä tavoitteena oli tasoittaa työsuhteeseen luontojaan kuuluvaa taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta. Alusta lähtien työlainsäädännössä on pyritty tekemään työsuhteesta se tekijä, jonka ympärille oikeuksia kehitetään. Tässä perinteisessä mallissa työsuhteeseen liitetään useita keskeisiä ominaisuuksia. Ominaisuuksiin kuuluvat i) pysyvä, kokopäiväinen työ, ii) työlainsäädännön sääntelemät työsuhteet, joissa keskiössä on työsopimus, ja iii) yksi ainoa työnantaja, joka vastaa työnantajien velvollisuuksista. On syytä muistaa, että eri maiden käytänteet poikkeavat toisistaan hyvin paljon, kun on kyse työlainsäädännön ja työvoimapolitiikan muotoilusta ja täytäntöönpanosta.

Teknologian nopea edistyminen, globalisaation lisäämä kilpailu, kuluttajien kysynnän muuttuminen ja palvelualan huomattava kasvu ovat osoittaneet, että joustavuutta on lisättävä. Juuri oikeaan tarpeeseen -malli, yritysten investointihorisontin lyheneminen, tieto- ja viestintätekniikan yleistymisen ja yhä tiheämmät muutokset kysynnässä ovat saaneet yritykset organisoimaan toimintaansa joustavammin. Se näkyy työn organisoimisen, työajan, palkkojen ja työvoiman määrän vaihteluna tuotantosyklin eri vaiheissa. Muutokset ovat luoneet kysyntää laajemmalle valikoimalle työsopimuksia, kuuluvatpa ne EU:n tai kansallisen lainsäädännön piiriin tai eivät.

Perinteinen työsuhdemalli ei välttämättä sovi hyvin kaikille työntekijöille, joilla on vakituinen työsopimus ja jotka joutuvat mukautumaan muutoksiin ja yrittämään tarttua globalisaation tarjoamiin mahdollisuuksiin. Liian suojaavat sopimusehdot voivat hillitä työnantajia palkkaamasta lisätyövoimaa noususuhdanteen aikana. Vaihtoehtoiset sopimussuhdemallit voivat lisätä yritysten valmiuksia parantaa kilpailuasemiaan edistämällä koko työvoimansa luovuutta.

Kansallisen työsuhdeturvalainsäädännön uudistamisessa on 1990-luvun alusta lähtien keskitytty höllentämään sääntelyä sopimusvalikoiman laajentamiseksi.⁹ Uudistuksilla on lisätty joustavuutta ”työmarkkinoiden laitamilla”: niissä on otettu käyttöön joustavampia työsopimusmalleja, joissa irtisanomissuoja on heikompi ja joilla pyritään edistämään uusien tulokkaiden ja muita heikommassa asemassa olevien työnhakijoiden pääsyä työmarkkinoille ja antamaan halukkaille enemmän varaa valita työpaikkansa. Tämän seurauksena työmarkkinoista on tullut yhä vahvemmin segmentoituneita.¹⁰

Myös työmarkkinaosapuolten valtakunnallisessa, toimiala- ja yrityskohtaisessa vuoropuhelussa, jossa on käsitelty uusien sisäisen joustavuuden mallien käyttöönottoa, on osoitettu, miten työpaikan sääntöjä voidaan mukauttaa muuttuviin taloudellisiin realiteetteihin. Lainsäädännön ja työehtosopimusten suhteen muuttuminen näkyy siinä, että sopimuksissa on mukana uusia asioita (esim. rakennemuutokset, kilpailukyky ja koulutus) ja niitä sovelletaan uusiin työntekijäryhmiin (esim. vuokratyöntekijöihin). Työehtosopimukset eivät enää vain täydennä laissa jo säädettyjä työehtoja, vaan niistä on tullut tärkeä keino mukauttaa oikeudellisia periaatteita erityisiin taloudellisiin tilanteisiin ja toimialakohtaisiin olosuhteisiin.

⁹ OECD *Employment Outlook 2004*, luku 2 *Employment Protection Regulation and Labour Market Performance*.

¹⁰ Yhteinen työllisyysraportti 2005–2006.

b. Toiminta EU:n tasolla

EU:n tasolla on erinäisillä lainsäädäntö- ja poliittisilla toimilla ja analyysillä pyritty selvittämään, miten voitaisiin yhtä aikaa ottaa käyttöön entistä joustavampia tapoja järjestää työ ja taata kaikille työntekijöille ainakin vähimmäistason sosiaaliset oikeudet.

Määräaikaisiin sopimuksiin sekä osa-aika-, tilapäis- ja kausityöhön liittyvien elin- ja työolojen parantamistarve tuotiin alun perin esiin vuoden 1989 sosiaalisessa peruskirjassa ja sitä seuranneessa toimintaohjelmassa.¹¹ Sitä seuranneet tiiviit keskustelut siitä, onko asianmukaista ryhtyä yhteisön tason toimiin noiden työsuhteiden osalta, johtivat lopulta osa-aikatyötä¹² ja määräaikaistyötä¹³ koskeviin direktiiveihin. Niillä tehtiin sitoviksi EU:n työmarkkinaosapuolten puitesopimukset, joissa vahvistetun periaatteen mukaisesti osa- ja määräaikaisia työntekijöitä on kohdeltava samalla tavalla kuin kokoaikatyötä tekeviä työntekijöitä.

Komissio käynnisti vuonna 2000 ensimmäisen vaiheen kuulemiskierroksen, jossa työmarkkinaosapuolia pyydettiin esittämään näkemyksiään työsuhteiden modernisoimisesta. Kuulemisen perusteella tehtiin vuonna 2002 etätyötä koskeva puitesopimus.¹⁴ Vuonna 2002 komissio teki ehdotuksen vuokratyöntekijöiden työehtoja käsitteleväksi direktiiviksi.¹⁵ Neuvosto ei ole vielä pystynyt vahvistamaan yhteistä kantaa ehdotukseen.

¹¹ Euroopan komissio, työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan täytäntöönpanoa koskeva toimintaohjelma, marraskuu 1989.

¹² Neuvoston direktiivi 97/81/EY Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta.

¹³ Neuvoston direktiivi 99/70/EY Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta.

¹⁴ Komissio teetti työmarkkinaosapuolten pyynnöstä tutkimuksen *Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects* (Adalberto Perulli, 2002).

¹⁵ KOM(2002) 149, 20.3.2002. Asiakirja esitettiin sen jälkeen, kun työmarkkinaosapuolet eivät yrityksistä huolimatta olleet päässeet asiasta sopimukseen. Muutettu ehdotus KOM(2002) 701, 28.11.2002.

Työlainsäädännön kehityksestä 15 jäsenvaltion EU:ssa vuosina 1992–2003 on julkaistu yksityiskohtaisia tutkimuksia.¹⁶ Tutkimusten tulokset esitettiin työlainsäädännön tulevaisuutta käsitelleessä konferenssissa *Labour Law in Europe: Steps towards 2010*, jonka silloinen puheenjohtajavaltio Alankomaat järjesti komission tuella vuonna 2004.¹⁷ Meneillään on uusia maakohtaisia tutkimuksia, joissa tarkastellaan työlainsäädännön kehitystä 25 jäsenvaltion EU:ssa sekä Bulgariassa ja Romaniassa.

Työehtojen turvaaminen ja työn laadun parantaminen jäsenvaltioissa kuuluu ensisijaisesti niiden oman lainsäädännön tehtäviin ja riippuu siitä, miten tehokkaita niiden täytäntöönpano- ja valvontatoimet ovat. EU:n tason sosiaalilainsäädännöllä tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden toimia tällä alalla.

Lisäksi komissio tukee jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten toimintaa Lissabonin kasvu- ja työllisyystavoitteiden hyväksi eri välineillä, joista mainittakoon EU:n tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu sekä Euroopan sosiaalirahaston, Progress-ohjelman ja Euroopan globalisaatorahaston kautta annettava rahoitus. Perussopimukseen pohjautuvan työntekijöiden vapaan liikkuvuus-oikeuden täysimääräistä toteutumista koko Euroopassa pyritään edesauttamaan koordinoimalla työllisyyspolitiikkaa osana kasvun ja työllisyyden kumppanuutta sekä hyödyntämällä sosiaalisen osallisuuden politiikan alalla sovellettavaa avointa koordinoitimenetelmää. Siinä yhdistyvät EU:n tasolla asetetut konkreettiset päämäärät ja politiikan tavoitteet, jotka muutetaan kansallisiksi suunnitelmiksi, sekä viitearvojen ja indikaattoreiden käyttö edistyksen mittaamiseksi, kokemusten vaihto ja vertaisarviointi hyvistä käytännöistä oppimiseksi.

3. POLITIIKAN KESKEINEN TAVOITE: JOUSTAVAT JA OSALLISUUTTA EDISTÄVÄT TYÖMARKKINAT

Kun työlainsäädäntöä ja työehtosopimuksia ei ole pystytty kattavammin mukauttamaan työn organisoinnin ja yhteiskunnan nopeaan kehitykseen, erilaisten sopimustyyppien käyttö on levinnyt. Yritykset pyrkivät säilyttämään kilpailukykyänsä globaalissa taloudessa käyttämällä normaalikäytännöstä poikkeavia sopimusjärjestelyjä, joilla ne haluavat mm. välttää kustannuksia, joita työsuhdeturvasääntöjen ja irtisanomisaikojen noudattaminen ja sosiaaliturvamaksut aiheuttavat. Työllisyyskasvuun vaikuttaa etenkin pienissä yrityksissä merkittävästi myös vakituisten työntekijöiden palkkaamiseen liittyvä hallinnollinen taakka.¹⁸ Yritykset ovat epätyypillisillä ja toisaalta joustavilla vakiomuotoisilla työsopimusjärjestelyillä pystyneet nopeasti reagoimaan muuttuviin kulutustottumuksiin ja teknologian kehitykseen samoin kuin hyödyntämään uusia mahdollisuuksia houkutellessa ja säilyttäessä entistä monipuolisempaa työvoimaa, kun työvoiman kysyntä ja tarjonta saadaan paremmin kohtaamaan toisensa. Myös työntekijöiden valinnanvara laajenee etenkin kun tarkastellaan työaikajärjestelyjä, lisääntyneitä urakehitysmahdollisuuksia sekä perhe- ja työelämän ja koulutuksen parempaa tasapainoa. Lisäksi yksilöllinen vastuu kasvaa.

Määrä- ja osa-aikaiset sopimukset, ns. on call- (töihin vain kutsuttaessa) ja nollatuntisopimukset (ei taattua työtuntimäärää) samoin kuin työvoimanvuokrausyritysten kautta palkattujen työntekijöiden sopimukset, freelance-sopimukset jne. ovat tulleet Euroopan

¹⁶ *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*, vol. I & II. Kattava katsaus työlainsäädännön kehitykseen EU15-maissa esitettiin sitä käsittelevässä yleisessä raportissa.

¹⁷ Ks. myös Alankomaiden Leidenissä 2004 järjestämän konferenssin loppupäätelmät osoitteessa http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600.

¹⁸ Euroopan pk-yritysten seurantakeskus 2002, julkaisu nro 7, *Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe*, s. 11.

työmarkkinoille jäädäkseen. Vakiomuotoisesta työsopimuksesta poikkeavilla järjestelyillä palkattujen ja itsenäisten ammatinharjoittajien osuus EU:n 25 jäsenvaltion työvoimasta on kasvanut vuoden 2001 hieman yli 36 prosentista lähes 40 prosenttiin vuonna 2005.¹⁹ Osa-aikatyötä tekevien prosenttiosuus kokonaistyöllisyydestä on kasvanut 15 viime vuoden aikana 13:sta 18:aan prosenttiin. Osa-aikatyön osuus uusista työpaikoista on vuoden 2000 jälkeen ollut suurempi (noin 60 %) kuin vakiosopimukseen perustuvan kokoaikatyön. Osa-aikatyötä tekevät edelleen etupäässä naiset: työllisistä naisista lähes kolmanneksella oli osa-aikainen työpaikka, miehistä vain seitsemällä prosentilla. Määräaikaista työtä tekevien osuus kokonaistyöllisyydestä on puolestaan noussut EU25:ssä 12:sta yli 14:ään prosenttiin aikavälillä 1998–2005. Toisin kuin osa-aikatyössä sukupuolierot eivät ole määräaikaistyössä merkittäviä.²⁰ Kun otetaan huomioon tällaisten sopimusmuotojen käytön yleistyminen, on ehkä tarkasteltava uudelleen vakiosopimusten tarjoamaa joustavuutta, jotta ne helpottaisivat työvoiman palkkaamista ja pitämistä palveluksessa sekä parantaisivat työntekijöiden etenemismahdollisuuksia työmarkkinoilla.

Rakennemuutostarpeisiin tarjoaa ratkaisun myös itsenäinen ammatinharjoittaminen: sen etuina ovat pienemmät suorat ja välilliset työvoimakustannukset ja joustavampi resurssinhallinta odottamattomien taloudellisten olosuhteiden sitä vaatiessa. Se kuvastaa myös palveluihin suuntautuvien yritysten liiketoimintamallia, jonka mukaan ne tarjoavat asiakkailleen kokonaisia projekteja. Monissa tapauksissa kyse on vapaasta valinnasta: itsenäinen ammatinharjoittaja pystyy suoremmin kontrolloimaan työehtojaan ja palkkiotaan ja voi vastineeksi päättää työskennellä itsenäisesti heikommantasoisesta sosiaalisesta suojelusta huolimatta. 25 jäsenvaltion EU:ssa oli vuonna 2005 yli 31 miljoonaa itsenäistä ammatinharjoittajaa eli 15 prosenttia työvoimasta.²¹ Omaan lukuunsa työskenteleviä itsenäisiä ammatinharjoittajia, joilla ei ole palkattua työvoimaa, on 25 maan EU:ssa 10 prosenttia kaikista työntekijöistä. Vaikka valtaosa itsenäisistä ammatinharjoittajista edelleen työskenteleekin maataloudessa ja vähittäiskaupassa, ulkoistaminen, alihankinta ja projektituontoinen työ kasvattavat heidän osuutensa rakennusosalalla ja henkilökohtaisissa palveluissa.

¹⁹ Työllisyyden suuntaviivat 2005–2008: indikaattori, joka kuvaa osa-aika- tai määräaikaistyö sopimuksilla työskentelevien kokonaismäärän ja itsenäisten ammatinharjoittajien kokonaismäärän summaa prosentteina työllisistä. Perustuu EU:n työvoimatutkimukseen (Eurostat 2005).

²⁰ Työllisyys Euroopassa 2006, tilastoliite. Osa-aikaiset työsopimukset voidaan tehdä toistaiseksi tai määräaikaistajiksi. Viimeisimmät tiedot työntekijöiden työoloihin liittyvistä näkemyksistä osoittavat, että 68 prosenttia osa-aikatyötä tekevästä on tyytyväisiä työtunteihinsa ja että 23 prosenttia haluaisi lisätä työaikaansa ja 9 prosenttia vähentää sitä. Tiedot ovat peräisin Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön neljännessä eurooppalaisesta työolotutkimuksesta.

²¹ Ks. edellinen viite. Ks. myös työmarkkinasuhteita käsittelevä *Industrial Relations in Europe 2004*. Itsenäinen ammatinharjoittaminen on erityisen yleistä uusista jäsenvaltioista Puolassa, Unkarissa, Liettuassa, Latviassa ja Virossa ja vanhoista Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa, Portugalissa ja Alankomaissa.

Työjärjestelyjen moninaistumiseen liittyy kuitenkin myös joitain haittavaikutuksia.²² Osa työvoimasta on vaarassa juuttua perättäisiin lyhytkestoisiin ja heikkolaatuisiin työsuhteisiin, joiden tarjoama riittämätön sosiaalinen suojeleu asettaa heidät turvattomaan asemaan. Sellaiset työsuhteet voivat kuitenkin toimia työelämään johtavana astinlautana etenkin niille, joilla on siinä suhteessa erityisiä vaikeuksia.

EU15-maita käsittelevät tiedot osoittavat, että niistä työntekijöistä, jotka olivat vuonna 1997 aloittaneet epätyypilliseen sopimukseen perustuvan työn, 60 prosentilla oli vuonna 2003 normaali työsopimus. Tilanne oli kuitenkin pysynyt samana 16 prosentilla, ja 20 prosentilla ei enää ollut työtä.²³ Riski joutua heikkoon asemaan työmarkkinoilla riippuu vahvasti myös sukupuolesta ja sukupolvesta: epätyypillisissä työsuhteissa olevilla naisilla, ikääntyvillä ja nuoremmillakin työntekijöillä on muita vähemmän mahdollisuuksia parantaa asemaansa työmarkkinoilla.²⁴ On kuitenkin otettava huomioon, että siirtyminen työmarkkinatilanteesta toiseen vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa.

Tuoreessa Työllisyys Euroopassa 2006 -raportissa²⁵ viitataan havaintoihin, joiden mukaan tiukka työsuhdeturvalainsäädäntö usein heikentää työmarkkinoiden dynaamisuutta, mikä puolestaan huonontaa naisten, nuorten ja ikääntyvien työntekijöiden näkymiä. Raportissa korostetaan, että kun sääntelyä puretaan ”työmarkkinoiden laitamilla” mutta vakituisiin työsuhteisiin sovellettavia tiukkoja sääntöjä ei juuri muuteta, toimet usein edistävät työmarkkinoiden jakautumista ja haittaavat tuottavuutta. Lisäksi siinä tähdennetään, että työntekijät katsovat saavansa työttömäksi jäädessä paremman suojan tukijärjestelmästä kuin työsuhdeturvalainsäädännöstä. Hyvin rakennetut työttömyysetuusjärjestelmät, joita koordinoidaan aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa, näyttävät tarjoavan paremman suojan työmarkkinoiden riskejä vastaan.

Globalisaatio, jatkuva rakennemuutos ja siirtyminen osaamistalouteen merkitsevät sitä, että eurooppalaisten työmarkkinoiden on sekä edistettävä osallisuutta että pystyttävä reagoimaan innovaatioihin ja muutoksiin. Kehityksen kielteisille vaikutuksille mahdollisesti alttiit työntekijät tarvitsevat tilaisuuden parantaa mahdollisuuksiaan liikkua ja onnistua siirtymisissään työmarkkinoilla. On mahdollista, etteivät vakiomuotoisen työsuhteen taustalla olevat säädöspuitteet anna vakituisessa työsuhteessa oleville riittävästi mahdollisuuksia kokeilla joustavampia työjärjestelyjä taikka riittä kannustamaan heitä siihen. Innovaatioiden ja muutosten hallinta edellyttää, että työmarkkinoilla puututaan kolmeen keskeiseen kysymykseen: joustavuuteen, työllisyysturvaan ja segmentoitumiseen. Tällä vihreällä kirjalla halutaan virittää keskustelua siitä, olisiko sääntelypuitteitten reagointikykyä parannettava, jotta ne tukisivat työntekijöiden kykyä ennakoida ja hallita muutoksia riippumatta siitä, onko heidän työsopimuksensa toistaiseksi voimassa oleva vai epätyypillinen määräaikainen sopimus.

²² *Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies*. ESOPE-hankkeen loppuraportti. Tutkimuksen pääosasto 2004.

²³ Työllisyys Euroopassa 2004, s. 15 ja 4. luku. On toki todettava, ettei kaikkia epätyypillisiä sopimuksia voida pitää epävarmoina.

²⁴ Työllisyys Euroopassa 2004, 4. luku, s. 181.

²⁵ Työllisyys Euroopassa 2006, s. 81–.

Kysymyksiä

1. Mitä asioita olisi mielestänne työlainsäädännön uudistamisessa painotettava, jotta sillä olisi merkitystä?
2. Voidaanko työlainsäädäntöä ja työehtosopimuksia muokkaamalla parantaa joustavuutta ja työllisyysturvaa työmarkkinoilla ja vähentää niiden segmentoitumista? Jos voidaan, miten?
3. Hillitseekö vai kannustaako nykyinen sääntely (lainsäädäntö ja työehtosopimukset) mielestänne yrityksiä ja työntekijöitä sellaisten mahdollisuuksien hyödyntämisessä, joilla voitaisiin parantaa tuottavuutta ja mukautua uuteen teknologiaan ja kansainvälisen kilpailun aiheuttamiin muutoksiin? Miten pk-yrityksiä koskevien sääntöjen laatua voitaisiin parantaa puuttumatta kuitenkaan niiden tavoitteisiin?
4. Miten lainsäädännöllä tai työehtosopimuksilla voitaisiin helpottaa työntekijöiden palkkaamista vakituisilla ja määräaikaisilla sopimuksilla niin, että sopimukset lisäävät joustavuutta ja että samalla tarjottaisiin riittäväntasoinen työllisyysturva ja sosiaalinen suojele?

4. TYÖLAINSAÄDÄNNÖN NYKYAIKAISTAMINEN: KESKUSTELUNAVAUKSIA

a. Siirtyminen työpaikasta toiseen

Useimpien jäsenvaltioiden työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntö laadittiin antamaan suojaa työsuhteessa tietyssä työpaikassa oleville työntekijöille. Lait eivät välttämättä tarjoa riittävää apua työntekijöille, jotka siirtyvät työmarkkinastatuksesta toiseen eli keskeyttävät työnteon joko tahtomattaan (esim. irtisanomisen tai työttömyyden vuoksi) tai omasta halustaan (esim. koulutusvapaan, hoitovelvoitteiden, sapattivapaiden tai vanhempainloman vuoksi). Tarkastelua kaipaavat myös naisten kohtaamat ongelmat: naiset ovat uudenaikaisissa työjärjestelyissä yliedustettuina, ja heidän on edelleen vaikea saada täysiä oikeuksia ja sosiaalietuuksia.

Mahdollisuudet päästä työmarkkinoille ja pysyä ja edetä siellä vaihtelevat huomattavasti. Sekä maan työsuhdeturvalainsäädäntö että käytössä olevat oikeudelliset sopimuskäytännöt vaikuttavat voimakkaasti siirtymiseen työmarkkina-asetuksesta toiseen; erityisen voimakas vaikutus niillä on pitkäaikaistyöttömien ja epävarmoissa työsuhteissa olevien ”ulkopuolisten” tilanteeseen. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa on kehitetty työlainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan siirtymistä työllisyystilanteesta toiseen. Esimerkkejä niistä ovat Alankomaiden joustoturvaki vuodelta 1999, Itävallan irtisanomislaki (*Abfertigungsrecht*)²⁶ vuodelta 2002 sekä Espanjassa kesäkuussa 2006 annettu asetus, jolla helpotetaan tilapäisten työsuhteiden muuttamista toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, joihin liittyviä irtisanomiskustannuksia on vähennetty.²⁷ Itävallan toteuttama uudistus tarjoaa kiintoisan esimerkin siitä, kuinka varsin radikaalisti on siirrytty yhden työntekijän ja yhden yrityksen väliselle perinteiselle työsuhteelle rakentuvasta järjestelmästä sellaiseen, jossa perustana on valtakunnallisesti toimiva laajempi työntekijän etuuskien rahasto. Uudistuksessa katkaistiin yhteys irtisanomisen ja kertaluonteisen irtisanomiskorvauksen väliltä. Uusien sääntöjen mukaan työntekijät voivat jättää yrityksen löydettyään muuta työtä, sen sijaan että pysyisivät

²⁶ Esimerkkejä kommentoidaan työllisyystyöryhmän raportissa sivuilla 33 ja 35 samoin kuin OECD:n Employment Outlook 2004 -katsauksessa luvussa 2.

²⁷ Ks. elokuussa 2006 julkaistu raportti Euroopan työelämän suhteiden seurantakeskuksen verkkosivuilla osoitteessa <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

työssä irtisanomiskorvauksen menettämisen pelossa. Uudistuksen myötä äkilliset irtisanomiskustannukset eivät enää uhkaa yrityksen olemassaoloa, kun työnantaja voi suorittaa maksuja yksilölliseen säästörahastoon pitemmällä ajalla. Työntekijän näkökulmasta uusi järjestelmä vähentää työpaikan vaihtamisen kustannuksia, koska toiseen työpaikkaan siirtyvä työntekijä ei enää menetä koko oikeuttaan irtisanomiskorvauksiin.

Elämänvaiheajatteluun perustuva tapa lähestyä työtä saattaa edellyttää siirtymistä tietyn työsuhteen suojelemisesta työllisyysturvaa tukevaan järjestelmään, jossa mm. sosiaalisella tuella ja aktiivisilla toimilla autetaan työntekijöitä siirtymisvaiheessa. Tanska teki juuri tämän, kun se yhdisti toisiinsa ”kevennetyn” työsuhdeturvalainsäädännön, intensiiviset aktiiviset työvoimapolitiittiset toimet ja huomattavat koulutusinvestoinnit sekä suuret mutta vahvasti ehdolliset työttömyyskorvaukset.

Kysymyksiä

5. Pitäisittekö tarpeellisena harkita järjestelyä, jossa yhdistettäisiin entistä joustavampi työsuhdeturvalainsäädäntö ja hyvin jäsennelty työttömille annettava apu, jota annetaan niin korvauksina tulonmenetyksistä (ts. passiivisena työvoimapolitiikkana) kuin aktiivisinakin toimenpiteinä?

6. Mikä rooli voisi olla lainsäädännöllä tai työmarkkinaosapuolten neuvottelemilla työehtosopimuksilla, kun halutaan edistää työntekijän urakehitystä koko aktiivisen työelämän aikana parantamalla koulutuksen saatavuutta ja rohkaisemalla työntekijöitä siirtymään erityyppisiin työsopimuksiin perustuvien työsuhteiden välillä?

b. Lainsäädäntöön liittyvä epävarmuus

Epätyypillinen työ on eri muodoissaan hämärtänyt työoikeuden ja kauppaoikeuden rajaa. Perinteinen kaksijako ”työntekijöihin” ja riippumattomiin ”itsenäisiin ammatinharjoittajiin” ei enää riitä kuvaamaan työelämän taloudellista ja sosiaalista todellisuutta. Työsuhteen oikeudellisesta luonteesta voi syntyä erimielisyyttä, jos työsuhde on peitelty tai jos uusia ja dynaamisia työjärjestelyjä on aidosti vaikea sovittaa perinteiseen työsuhdekäsitykseen.

Työsuhde on peitelty, jos työntekijä luokitellaan joksikin muuksi kuin työntekijäksi tarkoituksena salata hänen todellinen oikeudellinen asemansa ja välttää esimerkiksi verojen ja sosiaaliturvamaksujen kaltaisia kustannuksia. Tällaisia laittomia käytäntöjä voi esiintyä väärin sovellettujen siviili- tai kauppaoikeudellisten järjestelyjen tuloksena.

Jäsenvaltioissa on taisteltu peiteltyjä työsuhteita vastaan usein yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa kehitetyillä toimenpiteillä, kuten pakollisella oikeusolettamalla²⁸ ja täytäntöönpanomekanismien tehostamisella mm. kohdennettujen kampanjoiden ja erityisten tiedotus- ja tunnetuksi tekemistoimien avulla.²⁹ Jos itsenäisen ammatinharjoittamisen asemalla ei ole selkeää legaalimääritelmää kansallisissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa järjestelmissä, voivat itseään itsenäisinä ammatinharjoittajina pitävät ihmiset joutua tilanteeseen, jossa sosiaaliturvalaitos tai verottaja pitää heitä työsuhteessa olevina työntekijöinä. Siinä tapauksessa itsenäinen ammatinharjoittaja / työntekijä ja hänen pääasiakkaansa/työnantajansa voivat joutua maksamaan lisää sosiaaliturvamaksuja.³⁰ Komissio on korostanut, että vilpillisesti itsenäisinä ammatinharjoittajina kansallisen lainsäädännön kiertämiseksi esiintyvien työntekijöiden³¹ aiheuttamaa ongelmaa pitäisi käsitellä ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimin.³²

”Taloudellisesti riippuvaisen työn” käsite kuvaa tilanteita, jotka jäävät kahden vakiintuneen käsitteen eli työnantajan alaisuudessa tehtävän työn ja itsenäisen ammatinharjoittamisen välimaastoon. Taloudellisesti riippuvaista työtä tekeville ei ole työ sopimusta. He eivät välttämättä kuulu työlainsäädännön piiriin koska jäävät työoikeuden ja kauppaoikeuden väliselle harmaalle alueelle. Vaikka he ovatkin muodollisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia, he ovat taloudellisesti riippuvaisia yhdestä päämiehestä taikka asiakkaasta/työnantajasta tulonlähteenään.³³ Ilmiö olisi pidettävä selvästi erillään itsenäisen ammatinharjoittamisen tarkoituksellisesta väärinluokittelemisesta. Jotkin jäsenvaltiot ovat jo ottaneet käyttöön lainsäädäntötoimia, joilla turvataan taloudellisesti riippuvaisten ja turvattomassa asemassa olevien itsenäisten ammatinharjoittajien oikeudellinen asema.³⁴

Vaikka toimet ovatkin olleet jossain määrin alustavia ja osittaisia, ne kertovat lainsäätäjien, tuomioistuinten ja työmarkkinaosapuolten halusta ratkaista ongelmia tällä monimutkaisella

²⁸ Alankomaiden vuonna 1999 annetulla joustoturvalailla otettiin käyttöön sitova oikeusolettama, jonka mukaan työ sopimus on olemassa, kun henkilö on tehnyt toisen lukuun työtä palkkaa vastaan viikoittain tai vähintään 24 tuntia kuukaudessa kolmen perättäisen kuukauden aikana.

²⁹ Irlannissa ja Espanjassa vastikään tehtyjen työmarkkinasopimusten tuloksena maiden hallitukset ovat myöntäneet lisäämään työsuojelutarkastajien määrää.

³⁰ *Toinen ura: itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja/tai yrittäjäksi haluavien työsuhteessa olevien työntekijöiden kohtaamat esteet.* Euroopan komission yritystoiminnan pääosasto 2004, s. 8, 29–31.

³¹ Työmarkkinaosapuolet ovat havainneet, että näennäisesti itsenäisenä ammatinharjoittajana tehtävän työn, kuvitteellisen palvelujen tarjoamisen ja pitkien alihankintaketjujen avulla on pyritty kiertämään niitä siirtymävaiheen toimenpiteitä, joilla eräiden jäsenvaltioiden työmarkkinoille pääsyä on rajoitettu laajentumisen jälkeen. Ks. Kertomus vuoden 2003 liittymissopimuksessa vahvistettujen siirtymäjärjestelyjen toimivuudesta, KOM(2006) 48, 8.2.2006.

³² Komissio on tyytyväinen Kansainvälisen työkonferenssin 95. kokouksessa kesäkuussa 2006 annettuun työsuhteita koskevaan suositukseen, jossa sopimusvaltioita kehoitetaan yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa muotoilemaan ja vahvistamaan sellaiset toimintalinjat, että niiden lainsäädännön soveltamisalaa tarkastellaan uudelleen säännöllisesti ja lakeja tarvittaessa selkeytetään ja muokataan, jotta taattaisiin tehokas suoja työsuhteessa työtä tekeville työntekijöille. Tämä ei-sitova suositus on luonteeltaan strateginen, ja siinä jätetään työntekijöille työsuhteessa annettavan suojan luonne ja laajuus määriteltäväksi kansallisissa säädöksissä ja käytännöissä.

³³ Tämä ei merkitse sitä, että nämä työntekijät olisivat välttämättä turvattomassa asemassa.

³⁴ Esimerkiksi ”palkkatyöntekijän kaltaisen työntekijän” käsite, joka vastaa Italian ja Saksan siviilioikeuden osittain itsenäisen työn käsitettä (parasubordinaatio). Saksan sosiaalilakiin vuonna 1999 tehtyjä muutoksia, joilla otettiin lain piiriin taloudellisesti riippuvaisten työntekijöiden sosiaaliturvasema, muutettiin vuonna 2002 (ks. *The Evolution of Labour Law*, vol. 2, s. 151–153). Espanjassa on tarkoitus vahvistaa erityinen itsenäisen ammatinharjoittajan statuutti, jolla pannaan täytäntöön Espanjan hallituksen ja itsenäisten ammatinharjoittajien pääedustajien 26.9.2006 tekemä sopimus itsenäisten ammatinharjoittajien oikeuksista ja etuuksista. Mukana ovat myös taloudellisesti riippuvaiset työntekijät.

alalla. Yhdistyneessä kuningaskunnassa omaksuttu kohdennettu lähestymistapa, jonka mukaan työlainsäädännössä vahvistetaan erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia palkkatyöntekijöille (employees) ja työntekijöille (workers), on esimerkki siitä, että monimutkaisissa työsuhteissa työskentelevien, turvattomassa asemassa olevien työntekijöiden eri ryhmille tarjotaan vähimmäisoikeudet laajentamatta kuitenkaan kaikkia vakiomuotoiseen työsopimukseen liittyviä työlainsäädäntöön perustuvia oikeuksia.³⁵ Taloudellisesti riippuvaiset työntekijät on useissa jäsenvaltioissa otettu valikoivasti syrjimättömyysoikeuksien, työterveyden ja työturvallisuuden, minimipalkan ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden piiriin. Muut oikeudet – etenkin irtisanomisaikaan ja irtisanomiseen liittyvät oikeudet – on yleensä rajattu vakituisiin työntekijöihin, jotka ovat olleet jatkuvassa työsuhteessa tietyn ajan.

Yhteisön tasolla taas itsenäisiä kauppaedustajien työehtoja koskeva asetus osoittaa, että sisämarkkinasäännöt voivat läheisesti muistuttaa työoikeuteen liittyviä näkökohtia. Direktiivillä 86/653/ETY³⁶ haluttiin antaa itsenäisille kauppaedustajille perustason suoja suhteessa päämieheen säätämällä muiden muassa palkkion maksamisesta, ehdoista, joilla määräaikainen sopimus voidaan muuttaa toistaiseksi voimassa olevaksi sopimukseksi, ja sopimuksen purkamisesta maksettavasta korvauksesta.

On esitetty, että kaikkiin taloudellisesti riippuvaisten itsenäisten ammatinharjoittajien tekemiin yksilöllisiin työsopimuksiin, joissa on kyse palvelujen tarjoamisesta, olisi sisällytettävä vähimmäisvaatimuksia.³⁷ Vaikka tuollaiset vaatimukset parantaisivatkin sopimusten varmuutta ja avoimuutta ja varmistaisivat vähimmäistason suojan itsenäisille ammatinharjoittajille, ne voisivat rajoittaa mainituntutyyppisten sopimusjärjestelyn käyttöä.

Kysymyksiä

7. Pitäisikö jäsenvaltioiden lainsäädännössä olevia työsuhteen ja itsenäisen ammatinharjoittamisen määritelmiä selkeyttää, jotta vilpittömästi tapahtuva siirtyminen palkkatyöstä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja päinvastoin olisi helpompaa?

8. Olisiko vahvistettava vähimmäisoikeudet, jotka koskevat kaikkien työntekijöiden työehtoja työsopimuksen muodosta riippumatta? Miten sellaiset vähimmäisvaatimukset nähdäksenne vaikuttaisivat työpaikkojen perustamiseen ja työntekijöiden suojaan?

³⁵ *DTI Discussion Document on Employment Status*, Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö, heinäkuu 2002. Ks. myös saman ministeriön maaliskuussa 2006 julkaisema asiakirja *Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers*.

³⁶ Neuvoston direktiivi 86/653/ETY, annettu 18.joulukuuta 1986, jäsenvaltioiden itsenäisiä kauppaedustajia koskevan lainsäädännön yhteensovittamisesta.

³⁷ Ks. erityisesti Perullin em. tutkimuksen luku 3.

c. Kolmenväliset suhteet

Vuokratyön lisääntyminen on saanut eräät jäsenvaltiot muuttamaan työlaainsäädäntöään ja vahvistamaan välittäjän ja käyttäjäyrityksen vastuut työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi. Tällainen kolmenvälinen suhde käyttäjäyrityksen, työntekijän ja työvoimanvuokrausyrityksen välille syntyy yleensä silloin, kun työvoimanvuokrausyritys palkkaa vuokratyöntekijän ja vuokraa hänet tekemään työtä käyttäjäyrityksessä kaupallisella sopimuksella. Tällöin syntyvä kahden työnantajan tilanne mutkistaa työsuhdetta entisestään.³⁸

Vuokratyötä säännellään useimmissa jäsenvaltioissa lainsäädännöllä, työehtosopimuksilla ja itsesääntelyllä.³⁹ Komission ehdottamalla vuokratyöntekijädirektiivillä pyritään vahvistamaan syrjimättömyysperiaate ja varmistamaan niin, ettei vuokratyöntekijöitä kohdella epäedullisemmin kuin käyttäjäyrityksen vakituksia työntekijöitä.⁴⁰

Vastaavia ongelmia voi esiintyä, kun työntekijä on mukana pitkässä alihankintaketjussa. Useat jäsenvaltiot ovat pyrkineet ratkaisemaan näitä ongelmia asettamalla päähankkijan vastuuseen alihankkijoidensa velvollisuuksista yhteisen vastuun periaatteen mukaisesti. Tällainen järjestelmä rohkaisee päähankkijoita valvomaan, että niiden liikekumppanit noudattavat työlaainsäädäntöä. On kuitenkin väitetty, että edellä kuvatun laiset säännöt voivat rajoittaa alihankintaa ulkomaisista yrityksistä ja siksi toimia esteenä palveluiden vapaalle tarjoamiselle sisämarkkinoilla. Yhteisöjen tuomioistuimen tuoreessa lähetettyjä työntekijöitä koskevassa oikeuskäytännössä tällaista järjestelmää pidettiin hyväksyttävänä menettelynä suojata oikeus vähimmäispalkkaan siinä tapauksessa, että työntekijän suojaaminen tällä tavoin on välttämätöntä ja oikeasuhteista ja yleisen edun mukaista.⁴¹

Kysymyksiä

9. Pitäisikö monenvälisen työsuhteen eri osapuolten vastuita selkeyttää siltä osin, kuka vastaa työsuhteeseen liittyvien oikeuksien noudattamisesta? Olisiko toissijainen vastuu tehokas ja toteuttamiskelpoinen keino määrittää tuo vastuu alihankkijoiden osalta? Ellei, millä muilla keinoilla voitaisiin varmistaa, että kolmenvälisessä työsuhteessa olevilla työntekijöillä on riittävä suoja?

10. Pitäisikö vuokratyöntekijöiden työsuhteasemaa selkeyttää?

³⁸ *Temporary Agency work in an enlarged European Union*, Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö 2006, s. 1.

³⁹ Katso edellinen viite.

⁴⁰ Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vuokratyöntekijöiden työehdoista. KOM(2002) 701.

⁴¹ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY 5 artikla, kun sitä tulkitaan EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan valossa, ei ole lähtökohtaisesti esteenä tällaisen järjestelmän soveltamiselle tilanteissa, joissa direktiiviä ei noudateta, kunhan järjestelmä on tarpeellinen ja oikeasuhteinen. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen 12.10.2004 antama tuomio asiassa C-60/03 Wolff & Müller. Kok. 2004, s. I-9533.

d. Työaikajärjestelyt

Se, ettei työllisyyttä, sosiaalipolitiikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsittelevän neuvoston ylimääräisessä kokouksessa 7. marraskuuta 2006 saatu aikaan sopua, osoittaa, että direktiivin 2003/88/EY säännökset ja asiaan liittyvä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö⁴² ovat edelleen erityisen vaikeita tiettyjen alojen kuten terveyden kannalta.

Komissio tarkastelee nyt asiaa uudelleen neuvostossa syntyneen pattitilanteen valossa.

Kysymys

11. Miten työajan järjestämistä koskevia vähimmäisvaatimuksia voitaisiin muuttaa, jotta voitaisiin tarjota lisää joustavuutta sekä työnantajille että työntekijöille ja huolehtia samalla, että työntekijöiden terveydellä ja turvallisuudella on korkeatasoinen suoja? Mitä työajan järjestämiseen liittyviä näkökohtia yhteisön olisi käsiteltävä ensisijaisesti?

e. Työntekijöiden liikkuvuus

Työntekijä määritellään eri direktiiveissä eri tavoin, joten on paikallaan kysyä, sovelletaanko EU:n työainsäädäntöä yhtenäisesti etenkin yritysten ja palveluntarjoajien kansainvälisessä toiminnassa. Erityistä merkitystä tällä on rajatyöntekijöiden tilanteen kannalta.⁴³

Silloin kuin kyse ei ole nimenomaan työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, useimmissa EU:n työoikeuteen liittyvissä säädöksissä jätetään ”työntekijän” määrittely jäsenvaltioiden tehtäväksi. On esitetty, että jäsenvaltioiden pitäisi saada päättää siitä, miten laajaksi ne katsovat eri direktiiveissä käytetyn ”työntekijän” määritelmän. Jos kuitenkin koko ajan viitataan kansalliseen eikä yhteisön lainsäädäntöön, se voi vaikuttaa työntekijän suojaan etenkin kun kyse on vapaasta liikkumisoikeudesta. Työntekijän erilaisiin määritelmiin liittyviä ongelmia on esiintynyt etenkin työntekijöiden lähettämistä ja yritysten luovutusta koskevien direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä. Eri maiden näissä yhteyksissä käyttämät eri laajuiset työntekijän määritelmät eivät sovi helposti yhteen yhteisön sosiaalipolitiikan tavoitteiden kanssa, kun tarkoituksena on saavuttaa tasapaino joustavuuden ja työntekijöille tarjottavan turvan välillä.

Kysymys

12. Millä tavalla voidaan koko yhteisössä varmistaa kansainvälisesti toimivien työntekijöiden – etenkin rajatyöntekijöiden – työsuhteeseen liittyvät oikeudet? Pitäisikö ”työntekijä” määritellä EU:n direktiiveissä nykyistä yhtenäisemmin, jotta työntekijät voisivat varmasti käyttää työsuhteeseen liittyviä oikeuksiaan riippumatta siitä, missä EU-maassa he työskentelevät? Vai pitäisikö asia jättää jäsenvaltioiden vastuulle?

⁴² Etenkin asiassa C-303/98 *Simap* 3.10.2000 annettu tuomio (Kok. 2002, s. I-7963), asiassa C151/02 *Jäger* 9.10.2003 annettu tuomio (Kok. 2003, s. I-8389) ja asiassa C-14/04 *Dellas* 1.12.2005 annettu tuomio (Kok. 2005, s. I-10253).

⁴³ Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma A5-0338/2000 (EYVL C 262, 18.9.2001, s. 148).

f. Täytäntöönpanokysymykset ja pimeä työ

Käytössä pitäisi olla sellaiset täytäntöönpanojärjestelyt, joilla varmistetaan työmarkkinoiden toimivuus ja mukautuvuus, estetään työlainsäädännön rikkominen kansallisella tasolla ja turvataan työntekijöiden oikeudet muotoutumassa olevilla eurooppalaisilla työmarkkinoilla.⁴⁴ Pimeä työ on tämän päivän työmarkkinoilla erityisen huolestuttava ja itsepintainen ilmiö, joka usein liittyy työvoiman liikkumiseen valtionrajan yli. Pimeä työ on sosiaalisen polkumyynnin tärkein taustatekijä. Sen seurauksia ovat niin työntekijöiden riistäminen kuin kilpailun vääristyminenkin. Neuvosto kehotti lokakuussa 2003 antamassaan päätöslauselmassa jäsenvaltioita puuttumaan tähän ongelmaan.⁴⁵ Neuvosto ehdotti muiden muassa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja seuraamuksia sekä jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten yhteistyötä pimeän työn poistamiseksi. Suositusten pohjalta on laadittu kannustimia pimeän työn muuttamiseksi lailliseksi, otettu käyttöön seuraamuksia ja rangaistuksia, parannettu verojärjestelmän ja etuuksien yhteyksiä ja yksinkertaistettu hallintoa tai verotusta.

UNICE/UEAPME, CEEP ja EAY pitävät pimeää työtä joustavuuden ja turvan tasapainottamiseen kiinteästi liittyvänä ongelmana ja ovat siksi kirjanneet sen yhteisen analyysin aiheeksi EU:n työmarkkinaosapuolten työohjelmaan 2006–2008.⁴⁶

Työministeriöillä on ratkaiseva rooli lain soveltamisen valvonnassa, luotettavien tietojen keräämisessä työmarkkinoiden kehityksestä ja muuttuvista työ- ja työllistämisympäristöistä sekä tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten laatimisessa pimeän työn ja peiteltyjen työsuhteiden torjumiseksi. Tie- ja meriliikenteen parissa työskentelevien liikkuvien työntekijöiden kohdalla sektorien kansainvälinen ja offshore-luonne tekee täytäntöönpanosta erityisen hankalan tehtävän.⁴⁷

Valtionhallinnon täytäntöönpanoelinten, kuten työsuojeluviranomaisten, sosiaaliturvahallinnon ja verohallinnon, olisi tehostettava yhteistyötään. Jos näiden lainvalvontaviranomaisten resursseja ja asiantuntemusta lisätään ja niiden yhteistyötä kumppanitahojen kanssa parannetaan, pimeän työn tekeminen voi muuttua vähemmän houkuttelevaksi.

Myös vahvempi hallinnollinen yhteistyö EU:n tasolla voisi auttaa jäsenvaltioita havaitsemaan ja estämään työnormien noudattamatta jättäminen ja kiertäminen ja varmistamaan näin, että yhteisön oikeutta noudatetaan. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklassa olevan yleisen määräyksen mukaan jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten on tehtävä aitoa yhteistyötä ja autettava toisiaan ja yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi on toteuttava asianmukaisia toimenpiteitä. Luonteeltaan myös kansainvälisten laittomien käytäntöjen olemassaolo vain korostaa tarvetta lisätä yhteistyötä EU:n tasolla, jotta voidaan parantaa niitä strategioita ja tarkastusvälineitä, joilla työoloja ja työelämän käytänteitä arvioidaan.

Kysymyksiä

13. Pitäisikö viranomaisten hallinnollista yhteistyötä tehostaa, jotta ne voisivat tehokkaammin

⁴⁴ Ks. ILO:n raportti V(1) *The Employment Relationship* (2005), kohta 65. Ks. myös kertomuksessa vuoden 2003 liittymissopimuksessa vahvistettujen siirtymäjärjestelyjen toimivuudesta esiin tuodut ongelmat. Ks. lisäksi komission tiedonanto suuntaviivoista, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon – KOM(2006) 159.

⁴⁵ Neuvoston päätöslauselma pimeän työn muuttamisesta lailliseksi työksi (EUVL C 260, 29.10.2003).

⁴⁶ Euroopan tason työmarkkinaosapuolten työohjelma 2006–2008, 23.3.2006.

⁴⁷ Maantiiliikenteen työaikadirektiivi – itsenäisiä ammatinharjoittajia ja yötyötä koskevat säännökset. Liikenteen pääosaston teettämä valmisteilla oleva raportti.

valvoa yhteisön työlainsäädännön täytäntöönpanoa? Olisiko myös työmarkkinaosapuolten oltava mukana tuossa yhteistyössä?

14. Katsotteko, että jäsenvaltioiden toimia pimeän työn torjumiseksi olisi tuettava uusilla EU:n tason toimilla?