

TYP Kröger Tarja

12.01.2007

*Eduskunta
Suuri valiokunta*

Viite

Asia

EU; Työoikeuden vihreä kirja – “Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle” (E-kirjelmä)

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

EU/2006/1618

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti perusmuistio komission työoikeuden vihreästä kirjasta ”Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle” (Kom (2006) 708 lopullinen) 15725/06.

Komissio järjestää vihreästä kirjasta nelikuukautisen avoimen julkisen kuulemiskierroksen, joka alkoi 22.11.2006 ja päättyy 31.3.2007.

Työministeri

Tarja Filatov

Lainsäädäntöneuvos

Tarja Kröger

LIITTEET Perusmuistio TM2007-00002, KOM (2006) 708 lopullinen suomeksi ja ruotsiksi

Asiasanat	työaika, työehtosopimukset, työllisyys- sosiaalipolitiikka- terveys- ja kuluttaja-asiat -neuvosto, työmarkkinajärjestöt, työoikeus, työsuhde, työsuojelu ja -turvallisuus, työmarkkinat, sosiaalinen suojelu, sosiaaliturva, vuokratyö
Hoitaa	KTM, STM, TM, VM
Tiedoksi	EUE, LVM, OM, OPM, SM, UM, VNEUS, YM

TYP Kröger Tarja

11.01.2007

Asia

EU; Työoikeuden vihreä kirja – “Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle”

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:
EU/2006/1618

U-tunnus / E-tunnus:
-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio antoi marraskuussa 2006 asiakirjan “Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle” (KOM (2006) 708 lopullinen).

Vihreällä kirjalla halutaan käynnistää EU:ssa yleinen keskustelu siitä, miten työlainsäädäntöä voitaisiin kehittää niin, että se tukisi Lissabonin strategian tavoitetta saavuttaa kestävä kasvua sekä lisää ja parempia työpaikkoja. Vihreän kirjan keskeisenä lähtökohtana on, että Euroopan työmarkkinoilla on lisättävä joustavuutta samalla, kun työntekijöiden turvallisuudesta huolehditaan (flexicurity). Tähän teemaan komissio on luvannut palata kesäkuussa 2007, jolloin se antaa ”flexicurity”-tiedonantonsa.

Komissio esittää vihreässä kirjassa 14 kysymystä, joihin kaikki kiinnostuneet voivat vastata 31.3.2007 mennessä. Kannanottoja toivotaan jäsenvaltioiden ohella työmarkkinajärjestöiltä. Komissio toivottaa myös yleisen kansalaiskeskustelun tervetulleeksi.

Vihreän kirjan teema on esillä Berliinissä 18-19.1.2007 pidettävässä epävirallisessa työ- ja sosiaaliministerikokouksessa.

Saksan tavoitteena on, että vihreästä kirjasta laadittaisiin neuvoston päätelmät, jotka voitaisiin hyväksyä Työ-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asiainneuvostossa 30.-31.5.2007.

Asiakirjat:

Komission vihreä kirja “Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle” (KOM (2006) 708 lopullinen) 15725/06

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:
-

Käsittelijä(t):

Tarja Kröger, TM, p. 010 60 48932
 Liisa Heinonen, TM, p. 010 60 48017
 Jussi Toppila, TM, p. 010 60 48070
 Esa Lonka, TM, p. 010 60 48933
 Anna Bruun, TM, p. 010 60 48014
 Leo Suomaa, STM, p. 160 73102

Suomen kanta/ohje:

Vihreässä kirjassa työoikeuden tulevaisuudesta pyritään hahmottamaan työmarkkinoiden muutoksista johtuvia haasteita ja toisaalta joitakin lähestymistapoja, joilla haasteisiin kyetään vastaamaan. Suomi pitää perusteltuna keskustelua siitä, miten työlainsäädäntöä tulisi toisaalta yhteisötasolla ja toisaalta kansallisesti kehittää niin, että tasapainoisella tavalla voidaan vastata sekä markkinoiden tarpeisiin että työn suorittajien tarpeisiin (riippumatta siitä, missä oikeussuhteissa työtä tehdään).

Suomi pitää hyvänä, että komissio pyrkii avoimeen keskusteluun. Jäsenvaltioiden, työmarkkinajärjestöjen ja muiden sidosryhmien sekä kansalaiskeskustelussa esiin tulleiden mielipiteiden pohjalta voidaan arvioida työoikeuden lähitulevaisuuden kehittämistarpeita.

Suomi pitää tärkeänä tasapainoa työelämän jouston ja turvan välillä. Komission vihreässä kirjassa joustonäkökohdat tuntuvat kuitenkin korostuvan turvaa enemmän. Vihreä kirja lähtee vahvasti siitä, että epätyypillisen työn osuus työmarkkinoilla tulee jatkamaan kasvuaan. Toistaiseksi voimassa olevien (vakiintuneiden) työsuhteiden katsotaan olevan vaaraksi tarvittavalle työmarkkinadynamiikalle. Liian suojaavat työsuhteen ehdot ja edellytykset voivat hillitä työnantajia palkkaamasta lisätyövoimaa noususuhdanteen aikana. Vihreässä kirjassa tuodaankin esille vaihtoehto, jonka mukaan toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin liittyvää suojantasa tulee laskea, jotta epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisen myötä lisääntynyt työmarkkinoiden segmentaatio ei kasvaisi.

Tehtäessä arviota epätyypillisten työsuhteiden käytöstä on huomattava, että epätyypillisten työsuhteiden määrässä ei kaikissa jäsenvaltioissa ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi Suomessa määräaikaisten työsuhteiden suhteellinen osuus on pysynyt kutakuinkin ennallaan viimeiset 10 vuotta. Osa-aikaiset työsuhteet ovat jossakin määrin lisääntyneet, mikä johtuu osaltaan työntekijöiden ikääntymisestä ja halukkuudesta jäädä osa-aikaeläkkeelle.

Toiseksi Suomi korostaa, että perustamissopimuksen 136.1 artiklan mukaan työlainsäädännön harmonisoinnin lähtökohtana on harmonisointi ylöspäin eli ”elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa”. Direktiiveissä olevat non-regression lausekkeet tähtäävät samaan: direktiivit eivät oikeuta heikentämään kansallista lainsäädäntöä.

Suomi katsoo, että EU-lainsäädäntöä kehitettäessä ei tulisi edetä vihreässä kirjassa esitettyyn suuntaan, jonka mukaan yhtenäiset työmarkkinat saavutetaan heikentämällä toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden asemaa. Suomi pitää – väestön ikääntymisen ja siitä aiheutuvantyövoimapulan olosuhteissa – tavoiteltavana edistää toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden syntymistä, jotta työvoimavarat saataisiin tehokkaampaan käyttöön. Toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa henkilöstö sitoutuu paremmin työhönsä, mikä omalta osaltaan edistää luovuutta edellyttävillä työmarkkinoilla tuottavuutta ja siten myös yritysten kilpailukykyä.

Vihreässä kirjassa pohditaan työntekijäkäsitteen sisältöä ja toisaalta sitä, pitäisikö työntekijäkäsité yhtenäistää kaikissa jäsenvaltioissa. Vihreässä kirjassa tuodaan esille perinteisen työsuhteen käsitteen ja toisaalta itsenäisenä yrittäjänä tehtävän työn rinnalle kolmas, edellisten väliin sijoittuva kategoria eli taloudellisesti riippuvat yrittäjät, joiden vähimmäisehdot tulisi jollakin tavoin määritellä. Esikuvana mainitaan itsenäisiä kauppaedustajia koskevan lainsäädännön yhtenäistämistä koskeva direktiivi (86/653/ETY).

Yhteisöoikeudessa on sekä yhtenäinen työntekijä-käsité (työvoiman vapaa liikkuvuus) ja toisaalta kansallisesti määritellyt työoikeudelliset työntekijäkäsitteet. Suomi tukee sitä, että työsuhteen käsite (muilla kuin työvoiman vapaan liikkuvuuden alueilla) määritellään kansallisella lailla. Työsuhteella ja sen tunnusmerkeillä on keskeinen asema koko kansallisen työoikeudellisen lainsäädännön soveltamisessa. Muutokset työsuhteen sisällössä merkitsisivät muutoksia myös sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamiseen, joka ei kuulu yhteisöoikeuden alaan.

Toisaalta Suomi kiinnittää huomiota ILO:n vuoden 2006 kesätyökonferenssissa hyväksyttyyn työsuhdetta koskevaan suositukseen (nro 198). Suositus hyväksyttiin äänestyksen jälkeen, jossa valtaenemmistö työnantajien edustajista äänesti suositusta vastaan. Äänestykseen johtanut erimielisyys koski erityisesti sitä, voidaanko tai tulisiko työsuhteen tunnusmerkkejä edes esimerkinomaisesti sisällyttää suositukseen. Työnantajapuoli vastusti sopimusta sen vuoksi, että siitä ei muodostuisi ensimmäistä askelta kohti työsuhteen tunnusmerkistön harmonisointia. EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät suosituksen sisällön.

Suosituksessa käsitellään eri tyyppisiä työsuhteen määrittelyyn liittyviä ongelmia, kuten naamioituja työsuhteita, rajavyöhykkeellä tehtyjen sopimusten oikeudelliseen luonteeseen liittyviä epäselvyyksiä sekä ns. kolmikantasopimuksia, joissa on epäselvää, kuka on työnantaja ja kantaa työnantajan vastuun mahdollisessa työsuhteessa. Suomi pitää yllättävänä, että vihreässä kirjassa ei viitata ILO:n suositukseen nro 198 siltä osin, kun se liittyy kansalliset rajat ylittävää palvelutarjonnan tilanteita EU:n sisämarkkinoilla (vaikka kaikki EU-maat kannattivat suositusta).

Vihreässä kirjassa esitetyt kysymykset ja Suomen kantoja kysymyksiin

Vihreässä kirjassa on esitetty jäsenvaltioiden vastattavaksi seuraavat 14 kysymystä:

- 1. Mitä asioita olisi mielestänne työlainsäädännön uudistamisessa painotettava, jotta sillä olisi merkitystä?*

Työlainsäädännön perinteisenä lähtökohtana on ollut työsuhteen heikomman osapuolen, työntekijän suojeleminen. Erityisesti työsuojeluun (työturvallisuus ja -terveys ja työaika-suojelu) liittyvissä säännöksissä korostuu tarve suojata työntekijä-asemassa olevaa. Lisäksi työlainsäädäntöä kehitettäessä on otettava huomioon työn teettämisen olosuhteet. Vain toimiva lainsäädäntö luo hyvät puitteet yritystoiminnan harjoittamiselle ja työpaikkojen luomiselle, ja siten se turvaa myös työntekijöiden aseman.

Työmarkkinoiden häiriötön toiminta edellyttää selkeitä ja oikeudenmukaisia normeja. Työelämän sääntelymekanismeja ovat tulevaisuudessakin pakottava lainsäädäntö, työehtosopimusosapuolten sopimisen mahdollistavat säännökset, työsuopimuskumppanien väliset sopimukset sekä työelämää sääntelevät yhteistoimintamenettelyt (työntekijöiden oikeudet saada tietoa yrityksestä ja tulla kuuluiksi heitä koskevassa yrityksen päätöksenteossa) ja muut menettelytapoja koskevat säännökset.

Työlainsäädännön peruseriaatteena on tulevaisuudessakin oltava työntekijän suojele. Tämän vuoksi työsuhteen käsitteestä, työsuopimuskumppanien oikeuksista ja velvollisuuksista, työsuhteessa sovellettavista vähimmäisehdoista, työsuhteen päättämisestä, työntekijöiden yksityisyyden suojasta, yhdenvertaisuudesta mukaan lukien sukupuolten välinen tasa-arvo ja työturvallisuudesta on säädettävä pakottavalla, vähimmäistason turvaavalla lainsäädännöllä. Niin ikään työaika ja vuosilomaa koskevat vähimmäisehdot on turvattava pakottavilla normeilla. Pakottavan lainsäädännön on luotava edellytykset yritysten tasapuoliselle kilpailulle ja toisaalta työntekijöiden yhdenvertaisuudelle ja vähimmäistyöehtojen noudattamiselle.

Työmarkkinoiden haasteisiin vastaamiseksi on välttämätöntä, että työehtosopimuksin voidaan työsuopimuskumppaneita sitoen sopia alakohtaisista järjestelyistä. Lainsäädännössä on oltava tarvittavat mahdollisuudet poiketa valtakunnallisin työehtosopimuksin lain muutoin pakottavasta lainsäädännöstä. Työehtosopimukset turvaavat työntekijöille alan vähimmäisehdot sekä työnantajalle työrauhan. Yleissitovaksi vahvistetut työehtosopimukset määrittävät myös järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevien vähimmäistyöehdot.

Työelämän joustavuus edellyttää, että myös työpaikkakohtaiselle sopimistoiminnalle on osapuolten asema ja tarpeet huomioon ottaen sopivasti tilaa. Niin ikään säännöksillä, joilla säädetään yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvista asioista voidaan vaikuttaa paikallisiin työmarkkinasuhteisiin sekä toiminnan tuloksellisuuteen.

Toimiva työelämän sääntely rakentuu tulevaisuudessakin lainsäädännöstä, työehtosopimuksista ja työnantajan ja työntekijän välisistä sopimusjärjestelyistä. Työehtosopimusten sisällön tulee tulevaisuudessakin kuulua – pakottavan lainsäädännön rajoissa – järjestöjen päätösvaltaan (työehtosopimusautonomia). Työntekijöiden aseman turvaamiseksi ja sopimustasapainon saavuttamiseksi sopimisoikeuksien laajuutta on arvioitava ottaen huomioon alakohtaiset tarpeet ja järjestäytyminen, työehtosopimusten kattavuus sekä yleissitovaa työehtosopimusta noudattavien asema.

2. Voidaanko työlainsäädäntöä ja työehtosopimuksia muokkaamalla parantaa joustavuutta ja työllisyysturvaa työmarkkinoilla ja vähentää niiden segmentoitumista? Jos voidaan, miten?

Työlainsäädännöllä luodaan puitteet työsuhteessa tehtävälle työlle. Suomessa työsuopimuslaissa säädetään työsuhteen käsitteestä pakottavalla tavalla: jos työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät, sopimussuhteeseen sovelletaan työlainsäädäntöä. Jos tunnusmerkit jäävät täyttymättä (työtä ei tehdä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena), sopimussuhteeseen sovelletaan itsenäistä yrittäjää / ammatinharjoittajaa koskevia säännöksiä sekä sopimusoikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.

Työvoiman käyttötapoja koskevilla säännöksillä ja toisaalta työsuhdeturvasäännöksillä voidaan vaikuttaa työllistämiskynnykseen. Muutosturvasäännöksillä pyritään vaikuttamaan siihen, että työsuhteen päättyessä työntekijä pääsisi joustavasti ja turvallisesti kiinni uuteen työhön. Työttömyysturvaa koskevat säännökset turvaavat työntekijän asemaa, jos työntekijä ei työsuhteen päättyessä työllisty heti uudelleen.

Työvoiman käyttötapoja koskevien säännösten (määräaikaisen työn edellytykset, osatkatyösäännökset, vuokratyön käyttöä koskevat säännökset), työsuhdeturvan tason sekä sosiaaliturvan on muodostettava sellainen tasapainoinen kokonaisuus, jolla turvataan yrityksille työvoima ja työntekijöille mahdollisimman vakaat työsuhteet.

Työehtosopimusratkaisut kuuluvat työehtosopimusosallisten kompetenssiin. Työehtosopimuksin voidaan tehdä toimivia alakohtaisia ratkaisuja.

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?*

Suomen kansallinen lainsäädäntö ja toisaalta työehtosopimukset (mukaan lukien yleissitovuusjärjestelmä) vastaavat pitkälti työmarkkinoiden haasteisiin. Työvoiman käyttötapojen moninaistumiseen (vuokratyö, alihankintasuhde, free-lancer-työ) saattaa liittyä joitakin lainsäädännön sopeuttamistarpeita.

Vaikka työolainsäädäntö on keskeinen väline työnantajan ja työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien säätämisessä, työmarkkinoiden toimintaa säädeltäessä joudutaan kuitenkin pohtimaan myös sitä, miltä osin lainsäädäntö on ylipäänsä oikea instrumentti ja miltä osin tärkeäksi koettuja asioita pitäisi viedä eteenpäin muilla keinoin, kuten ohjelmaperusteisella toiminnalla (esimerkiksi työelämän kehittämisohjelma jne.)

4. *Miten lainsäädännöllä tai työehtosopimuksilla voitaisiin helpottaa työntekijöiden palkkaamista vakituisilla ja määräaikaisilla sopimuksilla niin, että sopimukset lisäisivät joustavuutta ja että samalla tarjottaisiin riittävän tasoinen työllisyysturva ja sosiaalinen suojele?*

Suomi katsoo, että toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden tulee olla edelleen työsopimusten päätyyppi. Työsopimukset on tehtävä toistaiseksi voimassa oleviksi, jos työnantajan työvoiman tarve on pysyvää (ei siis rajoitu tiettyyn tehtävään tai tiettyyn kalenteriaikaan). Työsopimus voidaan tehdä määräaikaisena ainoastaan, jos siihen on laissa tarkoitettu perusteltu syy. Vaatimus perustellusta syystä ottaa kuitenkin huomioon työmarkkinoiden tarpeet; se ei estä määräaikaisten sopimusten perusteltua käyttöä.

Alakohtaisilla työehtosopimuksilla voidaan – pakottavan lainsäädännön rajoissa – sopia työvoiman käyttötapojen edellytyksistä. Joillakin aloilla on sovittu määräaikaisen sopimuksen tekemistä koskevista periaatteista.

Suomi katsoo, että työmarkkinoiden haasteisiin vastaamiseksi työmarkkinoilla tarvitaan myös määräaikaisia työsuhteita. Työvoiman käyttötapoja koskevien säännösten tulee tasapainoisella - kummankin sopijapuolen aseman huomioon ottavalla - tavalla vastata työmarkkinoiden kulloisiinkin tarpeisiin.

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

Euroopan työmarkkinoilla on kaksi keskeistä haastetta, jotka määrittävät työ- ja talouspolitiikan strategioita. Ensinnä on keskeisen tärkeää säilyttää globaali kilpailukyky olosuhteissa, joissa kansainvälinen työnjako muuttuu ja teknologia kehittyy kiihtyvällä vauhdilla. Toiseksi työvoima ikääntyy nopeasti.

Euroopassa syntyy ja kuolee uusia työpaikkoja nopeammin kuin koskaan ennen. Turvallisuuden hakeminen pyrkimällä elinikäiseen työhön samassa työpaikassa ei ole realistista ja voi vaarantaa tulevaisuuden mahdollisuudet.

Maailmankaupan muutoksia ei voi estää vastustamalla niiden toteutumista, vaan niihin sopeutuminen ja selviäminen niissä voittajana edellyttää pyrkimystä ennakoiviin rakenteellisiin muutoksiin. Joustoturvan kehittämisessä olennaisinta on, että se hyväksyy muutoksen ja on muutosta tukeva. Työpaikkoja syntyy eniten juuri aloilla, joilla myös työn tuottavuus kasvaa nopeimmin. Siksi Suomen näkökulmasta sisäiseen joustoturvaan, ts. työelämän laadun kehittämiseen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä.

Järjestelmä, jolla turvataan työnantajille avoinna olevaan tehtävään sopiva työvoima ja toisaalta työnhakijoille parhaat edellytykset työllistyä sekä työsuhteissa oleville riittävä työsuhteturva, on syytä rakentaa kansallisiin oloihin soveltuen ja kansallisista lähtökohdista käsin.

Jouston ja turvan tasapainoa etsittäessä on syytä ottaa huomioon sekä lyhyen että pidemmän aikavälin vaikutukset. Suomi korostaa, että ratkaisuja jouston lisäämisestä ei voida tehdä ainoastaan lyhytaikaisten hyötyjen tavoittelemiseksi, vaan turvaelementtiä on tarkasteltava ottaen huomioon myös tarve varmistaa yritysten pidempiaikainen kilpailukyky.

Rakenteellisten muutosten täytyy perustua koko yhteiskunnan koheesioon. Luotaessa kansallisia sovellutuksia joustoturvasta tulee valtion ja työmarkkinaosapuolten roolien, sosiaalisen suojelun järjestelmän, työpolitiikan ja elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien olla linjassa keskenään.

Suomi pitää keskustelua joustoturvasta tärkeänä. Keskustelua pitää käydä ottaen huomioon jäsenvaltioiden kansalliset erityisolosuhteet. Suomen mielestä työmarkkinoilla tarvittavaa joustoa ei pidä etsiä pelkästään epätyypillisten työsuhteiden ja muiden niihin rinnastuvien työnteon muotojen kautta. Myös toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin voi liittää joustoelementtejä. Tällaisia ovat esimerkiksi joustavat työaikajärjestelyt ja työnantajan mahdollisuus lomauttaa työntekijä tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Lomauttaminen on käyttökelpoinen väline pysyvien työsuhteiden säilyttämiseksi erityisesti silloin kun tietyn toimialan olosuhteet muuttuvat siten, että joustoa tarvitaan tilapäisesti, mutta työnantajalla on myöhemmin liiketaloudelliset edellytykset henkilön uudelleentyöllistämiseen.

Lomauttamisella tarkoitetaan Suomessa työnantajan aloitteesta tapahtuvaa työnteon ja palkanmaksuvelvollisuuden väliaikaista keskeyttämistä työsuhteen pysyessä muutoin voimassa. Lomauttamisen perusteena voi olla ainoastaan työnantajan tuotannollisista tai taloudellisista syistä johtuva työn tai sen tarjoamisen edellytysten väheneminen. Lomautus voidaan toteuttaa toistaiseksi voimassa olevana tai määräaikaisena. Lomautuksen tarpeesta riippuen työntekijä voidaan lomauttaa joko keskeyttämällä työnteoko kokonaan tai lyhentämällä työntekijän lain tai sopimuksen mukaista viikoittaista tai vuorokautista säännöllistä työaikaa. Lomautus tarjoaa toistaiseksi voimassa sopimussuhteessa välineen sopeuttaa työvoiman määrä työnantajan työntarjoamisedellytyksiin. Lomautus on työnantajalle keino pitää kiinni työntekijöistään ja työntekijöille vastaavasti työpaikoistaan. Määräaikaisissa sopimussuhteissa lomautus tulee kysymykseen ainoastaan poikkeustilanteissa.

Siltä ajalta, jolta palkanmaksuvelvollisuus on keskeytetty lomautuksen vuoksi työntekijällä on oikeus saada työttömyysturvaa työttömyysturvalaissa säädetyin edellytyksin. Sosiaalinen turvaverkko kattaa siten tilanteet, joissa työnantajalla ei ole työn vähentymisen vuoksi palkanmaksuvelvollisuutta.

Työsopimuslaissa säädetään myös yksipuolisen osa-aikaistamisen edellytyksistä. Osa-aikaistaminen on mahdollista toteuttaa tuotannollisen ja taloudellisen irtisanomisperusteen täyttyessä ja irtisanomisaikaa noudattaen. Osa-aikaistaminen on niin ikään keino sopeuttaa työvoimaa tarjolla olevaan työhön.

Suomessa irtisanomisajoista säädetään työsopimuslaissa. Työsopimuslain irtisanomisajat on porrastettu työsuhteen keston mukaan. Enintään vuoden jatkuneissa työsuhteissa irtisanomisaika on 14 päivää. Lyhyellä irtisanomisajalla on pyritty alentamaan työllistämiskynnystä ja samalla kannustamaan toistaiseksi voimassa olevien sopimusten solmimista. Työsopimuslaissa säädetään lisäksi erityistilanteisiin liittyvistä normaaleja lyhyemmistä irtisanomisajoista (työnantajan konkurssin ja kuoleman yhteydessä sekä työnantajan ollessa saneerausmenettelyn kohteena). Lisäksi irtisanomisajoista on sovittu kattavasti alakohtaisissa työehtosopimuksissa, joissa on otettu huomioon alan erityispiirteet. Työsopimuksen ehdot irtisanomisajoista eivät saa poiketa työntekijän vahingoksi työehtosopimuksella sovitusta irtisanomisajosta.

Erilaisissa työaikatarkoituksilla voidaan niin ikään vaikuttaa siihen, palkataanko työntekijä toistaiseksi voimassa olevaan vai määräaikaiseen sopimussuhteeseen. Esimerkiksi työehtosopimukseen perustuvat työaikapankkijärjestelyt luovat joustavuutta työssä, jossa työn määrä vaihtelee runsaasti eri kausien aikana. Tällöin työtä voidaan tehdä enemmän aikana, jolloin työtä on runsaasti tarjolla ja tehdä lyhyempää työaikaa tai pitää kokonaisia vapaapäiviä, kun työtä ei ole tarjolla. Työaikapankkijärjestelyt mahdollistavat siten työaikojen joustavan käytön osapuolten sopimalla tavalla.

Suomi katsoo, että toistaiseksi voimassa oleviin sopimussuhteisiin liittyy monia etuja sekä työnantajan että työntekijöiden kannalta. Työntekijöiden sitoutuminen yritykseen ja sen toimintaan kasvavat sekä työntekijöiden työsuhteen aikana hankkima koulutus koituu yrityksen hyväksi, mikä näkyy tuottavuuden kasvuna ja yrityksen toimintaedellytysten paranemisena. Vakituiset työsuhteet luovat työntekijöille turvallisuutta, mikä helpottaa työn ja perheen yhdistämistä. Euroopan väestön ikääntyessä tärkeää on, että nuoret työntekijät uskaltavat perustaa perheen. Työsuhteisiin liittyvä vakaumus mahdollistaa myös elämän suunnittelun, mikä näkyy muun muassa kulutustottumuksissa.

Yritysten toimintaedellytykset muuttuvat nopeasti muun muassa globalisaatiosta johtuen. Näissä olosuhteissa korostuvat sekä työnantajien että työntekijöiden sopeutumiskyky ja halukkuus sopeutua. Muun muassa koulutuksen, elinikäisen oppimisen ja työssä oppimisen avulla voidaan parantaa työntekijöiden kykyä sopeutua tuotannollisiin muutoksiin sekä työn tuottavuutta. Myös työurien pidentämistavoite edellyttää työntekijöiden osaamisen päivittämistä vastaamaan työtehtävissä ja työmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin.

Suomessa joustoturvaa on toteutettu muutosturva-järjestelyllä, jolla helpotetaan työntekijän nopeaa siirtymistä työstä toiseen. Toimintamalli sisältää irtisanotun palkallisen vapaan uuden työn etsimistä varten, työnantajan tehostunutta tiedotusta, henkilöstön kanssa tehtävän toimintasuunnitelman ja työvoimatoimistojen kanssa laadittavat työllistymisohjelmat. Tavoitteena on nopeuttaa irtisanotun pääsyä uuteen työhön.

EU:n määräaikatyötä ja osa-aikatyötä koskeissa direktiiveissä on lähtökohtana syrjimättömyyden periaate. Suomessa periaate on toteutettu työsopimuslain pakottavalla säännöksellä, jonka mukaan määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa ei saa pelkästään työsopimuksen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin muissa työsuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä. Suomi katsoo, että työmarkkinoiden segmentaatiota olisi lievitettävä lähentämällä epätyypillisiä työsuhteita toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Suomen mielestä työmarkkinoiden kaipaamaa joustoa ei tule lisätä työvoiman turvattomuutta lisäämällä. Työvoiman käyttötapoihin liittyvän jouston lisääminen edellyttää myös sosiaaliturvaan liittyviä ratkaisuja.

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?

Lainsäädännöllä voidaan luoda raamit, joilla turvataan kaikille halukkaille riittävä peruskoulutus sekä työtehtävän ja ammattialan edellyttämä koulutus. Koulutusta tulee olla tarjolla työntekijän iästä, koulutustaustasta, sukupuolesta ja työsuhteen muodosta riippumatta. Erityisesti ikääntyneiden ja kouluttamattomien työntekijöiden työmarkkinakelpoisuuden ja työssä pysymisen edellytyksenä on riittävä ja tarkoituksenmukainen koulutus.

Suomessa työnantajalle on säädetty velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että työntekijä voi suoriutua työstään myös yrityksen toimintaa, tehtävää työtä tai työmenetelmiä muutettaessa tai kehitettäessä. Lisäksi työnantajan on pyrittävä edistämään työntekijän mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan työurallaan etenemiseksi. Työnantajalle on lisäksi säädetty koulutusvelvollisuus irtisanomisen vaihtoehtona niissä tapauksissa, joissa työntekijän työ on vähentynyt laissa tarkoitetuin tavoin ja joissa irtisanominen voidaan välttää työnantajan toimintaan liittyvää tarkoituksenmukaista koulutusta tarjoamalla.

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

Koska työläinsäädäntö tulee sovellettavaksi työsuhteessa, sopijapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymisen kannalta on olennaista, että työsuhteen tunnusmerkit on säädetty mahdollisimman selkeällä tavalla. Lisäksi työläinsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että työsuhteen käsitteestä (soveltamisalasta) säädetään pakottavalla lainsäädännöllä.

Työsopimuksella ja työsuhteella on rajapinta toisaalta itsenäisenä yrittäjänä tehtävään työhön ja toisaalta sellaisiin työntekosuhteisiin, jotka eivät ole sen paremmin työsuhteista kuin yrittäjätyötäkään (harjoittelusuhteet, työkokeilut jne.). Koska osapuolten asema, kuten työntekosuhteeseen liittyvät velvoitteet, poikkeavat toisistaan erityyppisissä oikeussuhteissa, on tärkeää, että sopijapuolet sopimusta solmiessaan tietävät, minkälaisesta oikeussuhteesta on kysymys. Jos sopimussuhde jälkikäteen arvioidaan työsuhteeksi, työntekijän on vastattava kaikista työnantajalle kuuluvista velvoitteista.

Sopijapuolilla tulee olla päätösvaltaa siitä, minkälaisessa oikeussuhteessa työtä tehdään. Jos kuitenkin – muodollisesta sopimusnimikkeestä huolimatta – työn tekemisen ehdot, työntekosuhteet ja työntekijän epäitsenäinen asema täyttävät työsuhteen tunnusmerkit, oikeussuhde on työsuhte kaikkine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Työläinsäädännön pakottavuudesta johtuen sopijapuolilla ei voi olla täyttä sopimusvapautta oikeussuhteen luonteen suhteen. Tämä on tärkeää myös yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Suomessa työsuhteen käsite on vakiintunut. Siitä huolimatta välillä syntyy epäselvyyttä siitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai ammatinharjoittajana. Työelämän monimuotoisuuden vuoksi lain yksityiskohtaisilla säännöksillä tuskin voidaan kaikkia tilanteita ratkaista, vaan tilaa on jätettävä kaikki työntekotilanteessa vallitsevat seikat huomioon ottavalle kokonaisharkinnalle.

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

Kaikkien työsuhteessa työtä tekevien työntekijöiden vähimmäisehtojen määräytymisperusteet on säädettävä laissa. Näin ollen sääntelyn tulee kattaa myös osa-aikaisten, määräaikaisten ja vuokratyöntekijöiden vähimmäistyoehdot. Vähimmäistyoehtojes sisällön määräytymismekanismi voi olla lainsäädäntö ja työehtosopimusmääräykset. Pakottavilla säännöksillä säädetty syrjimättömyyden periaate turvaa sen, että myös työehtosopimuksin sovitut vähimmäistyoehdot kohtelevat tasapuolisesti määrä- ja osa-aikaisia työntekijöitä.

Syrjimättömät työehdot vaikuttavat siihen, että yritykset eivät voi kilpailla epäasiallisilla työehdoilla. Toimivien työmarkkinoiden kannalta olennaista on, että työvoiman käyttötapoja koskevilla säännöksillä turvataan paitsi työntekijöiden asema myös yrityksille yhtäläiset kilpailuolosuhteet.

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?*

Monenvälisissä suhteissa eri osapuolilla tulee olla selkeät vastuut. Koska näissä tapauksissa kysymyksessä on kahden elinkeinonharjoittajan välinen suhde, ei työnantajan ja siihen liittyvää työnantajan vastuuta voida siirtää perusteetta toiselle elinkeinonharjoittajalle.

Kuitenkin on mahdollista kehittää esimerkiksi vuokratyössä ja alihankintatyössä myös tilaajan velvoitteita säätämättä tälle erityistä taloudellista vastuuta toisen yrittäjän (työnantajan velvoitteista). Suomessa on esimerkiksi voimassa 1.1.2007 alkaen laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä. Sen tarkoituksena edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojes noudattamista.

Lain mukaan yrityksen tulee varmistaa, että niiden kanssa sopimuksia tekevät yritykset täyttävät lakisääteiset velvoitteensa sopimuspuolina ja työnantajina. Tilaajalla on velvollisuus selvittää sellaisen sopimuspuolen taustoja, jonka kanssa hän tekee sopimuksen vuokratyövoiman käytöstä tai alihankintatyöstä. Lakia sovelletaan, jos vuokrattujen työntekijöiden työskentely kestää yhteensä yli 10 työpäivää tai jos alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ylittää 7 500 euroa. Mikäli selvitystä ei ole tehty, tilaaja määrätään maksamaan laiminlyöntimaksu. Maksu on vähintään 1 500 euroa ja enintään 15 000 euroa laiminlyönnin vakavuuden mukaan.

Laki helpottaa yritysten ja julkisoikeudellisten yhteisöjes mahdollisuuksia ehkäistä harmaata taloutta, kun ne käyttävät ulkopuolista työvoimaa. Laissa säädetään se vähimmäistaso, jota jokaisen lain soveltamisen piiriin kuuluvan tilaajan on noudatettava. Laki parantaa säännöksiä noudattavien yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailuedellytyksiä siten, ettei epäterve kilpailu vaikuttaisi niihin haitallisesti.

10. *Pitäisikö vuokratyöntekijöiden työsuhteasemaa selkeyttää?*

Suomessa vuokratyöntekijöihin sovelletaan työlainsäädäntöä, kuten muihinkin työntekijöihin. Esimerkiksi määräaikaisen sopimuksen solmimisedellytyksiä ja määräaikaisiin sopimuksiin liittyvää syrjimättömyyden periaatetta sovelletaan myös vuokratyöntekijöihin. Työlainsäädännössä on lisäksi joitakin vuokratyötä koskevia erityissäännöksiä. Esimerkiksi työsopimuslaissa säädetään vuokratyöntekijän vähimmäistyoehtojes määräytymisestä. Lisäksi työsopimuslaissa ja työturvallisuuslaissa on säännöksiä työnantajavastuiden jakautumisesta vuokrausyrityksen ja käyttäjäyrityksen välillä. Joillakin aloilla sovelletaan työehtosopimusmääräyksiä ulkopuolisen työvoiman käytöstä. Suomessa vuokratyöntekijän

asemaan koskevat säännökset ovat kohtuullisen kattavat, vaikka joiltakin osin voi edelleen olla tarpeita.

Yhteisölainsäädännössä vuokratyösuhteiden sääntely edellyttää edelleen ponnisteluja.

Vuokratyödirektiiviehdotuksen osalta Suomi on tukenut direktiivin hyväksymistä asiasta ja pitää edelleen tärkeänä tätä koskevan, riittävän tasokkaan sääntelyn aikaansaamista. Suomi katsoo, että olisi hyödyllistä, että komissio tutkisi ehdotustaan juuri hyväksytyn palveludirektiivin valossa ja arvioisi, onko direktiiviehdotusta tarvetta muuttaa.

- 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 suojaa? Mitä työajan järjestämiseen liittyviä näkökohtia yhteisön olisi käsiteltävä ensisijaisesti?*

Työaikadirektiivin osalta Suomi pitää valitettavana sitä, ettei 7.11. neuvosto kyennyt pääsemään asiassa ratkaisuun. Suomi pitää tärkeänä ratkaisun löytymistä asiaan terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja kaikkia aloja koskevan, korvaavien lepoaikojen antamiseen liittyvän ongelman selvittämiseksi. Suomen tavoitteena on myös opt outin ehtojen kiristäminen, kun näyttää ilmeiseltä, ettei opt out- mahdollisuutta saada poistettua direktiivistä. Suomi toivoo, että neuvostossa voitaisiin sitoutua ratkaisuun komission koko ehdotuksen pohjalta ja ettei komissio vielä päättäisi vetää ehdotustaan pois ja aloittaa valvontamenettelyjä jäsenvaltioita vastaan tuomioistuimen lääkärin päivystysaikoja ja korvaavia lepoaikoja koskevien EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännön osalta.

Suomessa työaikajärjestelyt perustuvat sekä pakottavaan lainsäädäntöön että lainsäädäntöön, jossa valtakunnallisille työmarkkinajärjestöille annetaan alakohtaisesti mahdollisuus poiketa lain muutoin pakottavista säännöksistä. Työaikasääntelyllä turvataan työaikasuojelun vähimmäistaso, mutta samalle annetaan tilaa alakohtaisten tarpeiden huomioon ottamiselle.

Suomessa työmarkkinajärjestöjen rooli työaikajärjestelyistä sovittaessa on merkittävä. Useilla aloilla työaikajoustoista on sovittu työehtosopimuksin. Joillakin aloilla valtakunnalliset liitot ovat siirtäneet sopimisoikeutensa paikalliselle tasolle. Näissä tapauksissa työpaikalla voidaan sopia säännöllisen työajan järjestelyistä työehtosopimuksessa asetetuissa rajoissa. Liittojen välisillä työehtosopimuksilla ja niihin perustuvilla paikallisilla ratkaisulla voidaan yhtäaikaista toteuttaa yritysten tarvitsemää joustoa ja toisaalta turvata työntekijöiden asema sovellettaessa joustavia työaikoja yrityksissä. Työaikalakiin sisältyvä säännös yleissitovaa työehtosopimusta noudattavan työnantajan oikeudesta tehdä yleissitovaan työehtosopimukseen perustuva säännöllistä työaika koskeva paikallinen sopimus mahdollistaa työaikajoustot myös järjestäytymättömässä kentässä.

Työmarkkinajärjestöt ovat niin ikään sopineet työaikapankkijärjestelyistä. Työaikapankki tarjoaa välineen sopeuttaa työaikoja erityisesti silloin, kun toimialalla on voimakkaita kausivaihteluita.

Suomi pitää tärkeänä, että työaikasääntely perustuu sekä pakottavaan lainsäädäntöön että työehtosopimusosapuolten riittäviin sopimismahdollisuuksiin.

Yhteisötasolla pitää huolehtia muun muassa terveydenhuoltosektorin toimintaedellytyksistä.

- 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?

Yhteisön työntekijä-käsite on yhtenäinen työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevista asioista. Muutoin direktiivit jättävät työntekijän määrittelyn kansallisten säännösten varaan. Suomi on pitänyt tätä lähestymistapaa oikeana.

Työntekijä-käsitteen yhtenäistäminen on hyvin vaikeaa, sillä jäsenmaiden lähtökohdat työoikeussääntelyssä poikkeavat toisistaan. Suomessa työntekijäkäsitteen muuttamisella olisi laajakantoiset vaikutukset koko työ- ja sosiaalilainsäädäntöön.

ILO:n suosituksen (198) valmistelu osoitti, kuinka suuria haasteita työsuhteen määrittelyyn liittyy. Suosituksessa on nostettu esille työsuhteen määrittelyyn liittyvät ongelmat kansalliset rajat tavalla tai toisella ylittävissä kansainvälisissä työntekotilanteissa. Suosituksen johdanto-osassa otetaan huomioon, että talouden globalisoituminen on lisännyt sellaisten työntekijöiden liikkuvuutta, jotka tarvitsevat suojelua ainakin kansallisen suojelujärjestelmän kiertämiseltä käytettäessä lainvalintasääntöä, ja että palvelutarjonnan kansainvälistyessä on tärkeää määritellä, ketä on pidettävä työsuhteessa olevana työntekijänä, mitä oikeuksia hänellä on ja kuka on työnantaja. Suosituksen 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee kuultuaan työntekijöiden ja työnantajien edustavimpia järjestöjä kansallisesta toimintalinjasta päätettäessä harkita tuomiovallassaan olevia päätöksiä, joilla jäsenvaltio varmistaa alueellaan olevien ulkomaalaisten työntekijöiden tehokkaan suojelun ja estää väärinkäytöksiä taikka heidän hyväksikäyttönsä epäselvissä työsuhteissa. Kohdan 22 mukaan jäsenvaltioiden tulee perustaa erityisiä kansallisia järjestelmiä, joilla varmistetaan, että myös kansainvälisen palvelutarjonnan työsuhteet ovat selkeästi tunnistettavissa. Järjestelmällisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon järjestelyjä suositellaan tältä osin kehitettäväksi muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Koska EU:n jäsenmaat hyväksyivät suosituksen, tulisi suosituksen vaikutuksia arvioida asian jatkopohdinnassa.

Suomi pitää tärkeänä, että lähetettyä työntekijää tulisi edelleen pitää työntekijänä ainakin silloin, kun hän on työntekijä työntekomaan lainsäädännön mukaan.

13. Pitäisikö viranomaisten hallinnollista yhteistyötä tehostaa, jotta ne voisivat tehokkaammin valvoa yhteisön työläinsäädännön täytäntöönpanoa? Olisiko myös työmarkkinaosapuolten oltava mukana tuossa yhteistyössä?

Yhteistyön kehittäminen on edelleen tarpeellista.

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

Suomi pitää tärkeänä sitä, että myös yhteisölainsäädäntö suo riittävät mahdollisuudet torjua pimeää työvoimaa. Palvelujen vapaan liikkuvuuden ja työntekijöiden vähimmäistyoehojen turvaaminen ovat molemmat tärkeitä kysymyksiä, joissa on mahdollista etsiä tasapainoa erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa. Yritystenkään etujen mukaista ei ole se, että kansallista lainsäädäntöä ja työsuhteen vähimmäistyoehoja noudattavat yritykset joutuvat huonompaan asemaan siitä syystä, että pimeää työvoimaa käyttävät yritykset saavat kilpailuetua tällaisella toiminnalla.

Pääasiallinen sisältö:

Vihreä kirja jakautuu neljään erilliseen jaksoon. *Johdantojakson* mukaan 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.

Vihreässä kirjassa pyritään selvittämään, miten työlainsäädännöllä voitaisiin edistää työelämän joustoturvan mallia, jonka avulla työmarkkinat voivat kehittyä oikeudenmukaisempaan, reagoitukykyisempään ja osallistavampaan suuntaan ja osaltaan parantaa Euroopan kilpailukykyä.

Vihreän kirjan keskeiset tavoitteet ovat:

- Kartoittaa 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 (pääpainon ollessa työlainsäädännön henkilöllisessä eikä niinkään kollektiivisessa soveltamisalassa).
- Virittää jäsenvaltioiden hallitusten, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien välille avoin keskustelu siitä, miten työlainsäädännöllä voitaisiin edistää sellaista joustavuutta, johon yhdistyy työllisyysturva riippumatta työsuhteen muodosta ja mikä viime kädessä lisäisi työllisyyttä ja vähentäisi työttömyyttä.
- Virittää 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.
- Tukea paremman sääntelyn suunnitelmaa edistämällä työlainsäädännön modernisointia siten, että työntekijöille ja yrityksille annettaisiin mahdollisuus saada selkeämpi käsitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tavoitteena on niin ikään pohtia sekä yhteisön että jäsenvaltioiden lainsäädännöstä johtuvien hallinnolliset kustannusten vaikutuksia etenkin pk-yrityksille.

Vihreän kirjan *toisessa luvussa* kuvataan työoikeuden kehitystä jäsenvaltioissa ja Euroopan unionissa sekä peilataan tätä kehitystä työmarkkinoiden muutoksista johtuviin tarpeisiin. Komission mukaan teknologian nopea edistyminen, globalisaation lisäämä kilpailu, kuluttajien kysynnän muuttuminen ja palvelualan huomattava kasvu ovat osoittaneet joustavuustarpeiden lisääntymisen, mikä näkyy työn organisoinnin, työajan, palkkojen ja työvoiman määrän vaihteluna tuotantocyklin eri vaiheissa. Komission mukaan perinteinen työsuhdemalli on liian jäykkä sopiakseen kaikille työntekijöille olosuhteissa, joissa on mukauduttava globaalien markkinoiden nopealiikkeisiin muutoksiin. Vaihtoehtoiset sopimussuhdemallit voivat komission mukaan lisätä yritysten valmiuksia parantaa kilpailuasemiaan.

Toisessa luvussa kuvataan niin ikään Euroopan unionin toimesta tehtyjä lainsäädäntöratkaisuja (määräaikaista työsuhteita ja osa-aikatyötä koskevat direktiivit ja sopimus etätyöstä) sekä vielä valmisteilla olevia hankkeita (vuokratyö). Luvussa tunnustetaan, että ”Työehtojen turvaaminen ja

työn laadun parantaminen jäsenvaltioissa kuuluu ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön tehtäviin ja sääntelyn toteuttamisen edellytyksenä on tehokkaat kansalliset valvonta- ja täytäntöönpanotoimenpiteet. EU:n tason sosiaalilainsäädännöllä tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden toimia tällä toimialalla.”

Vihreän kirjan *kolmannessa luvussa* kuvataan 2000-luvun työmarkkinoiden keskeisiä haasteita ja toisaalta arvioidaan työlainsäädännön ja sopimusjärjestelyjen kykyä vastata haasteisiin. Komission mukaan työlainsäädäntöä ja työehtosopimuksia ei ole pystytty kattavammin mukauttamaan työn organisoinnin ja yhteiskunnan nopeaan kehitykseen, ja siksi erilaisten sopimustyyppien käyttö on levinnyt. Komission arvion mukaan yritykset ovat epätyypillisillä ja toisaalta joustavilla vakimuotoisilla työ sopimusjärjestelyillä pystyneet nopeasti reagoimaan muuttuviin kulutustottumuksiin ja teknologian kehitykseen samoin kuin hyödyntämään uusia mahdollisuuksia houkutella ja säilyttää entistä monipuolisempaa työvoimaa. Komission mukaan tällä tavoin myös työntekijöiden valinnanvara laajenee etenkin, kun tarkastellaan työaikajärjestelyjä, lisääntyneitä urakehitysmahdollisuuksia sekä perhe- ja työelämän ja koulutuksen parempaa tasapainoa.

Komission selvitysten mukaan epätyypillisissä työsuhteissa olevien määrä on lisääntynyt huomattavasti. Komissio on niin ikään arvioinut, että 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 työmarkkinoille jäädäkseen. Tällaisten sopimusmuotojen käytön yleistymisen on puolestaan aiheuttanut tarpeen tarkastella uudelleen vakiosopimusten tarjoamaa joustavuutta, jotta ne helpottaisivat työvoiman palkkaamista ja pitämistä palveluksessa sekä parantaisivat työntekijöiden etenemismahdollisuuksia työmarkkinoilla.

Komissio tarjoaa rakennemuutostarpeisiin ratkaisuksi myös itsenäinen ammatinharjoittamisen lisäämistä: sen etuina ovat komission mukaan pienemmät suorat ja välilliset työvoimakustannukset ja joustavampi resurssinhallinta odottamattomien taloudellisten olosuhteiden sitä vaatiessa.

Komissio tunnustaa, että työjärjestelyjen moninaistumiseen liittyy myös joitain haittavaikutuksia. Osa työvoimasta on vaarassa jäädä perättäisten, lyhytkestoisten ja heikkolaatuisten työsuhteiden kierteeseen. Epätyypillisissä työsuhteissa olevilla naisilla, ikääntyvillä ja nuoremmillakin työntekijöillä on muita vähemmän mahdollisuuksia parantaa asemaansa työmarkkinoilla.

Komission päätelmä on, että tiukka työsuhdeturvalainsäädäntö usein heikentää työmarkkinoiden dynaamisuutta, mikä puolestaan huonontaa naisten, nuorten ja ikääntyvien työntekijöiden näkymiä. Kun sääntelyä puretaan ”työmarkkinoiden laitamilla” mutta vakituisiin työsuhteisiin sovellettavia tiukkoja sääntöjä ei juuri muuteta, toimet usein edistävät työmarkkinoiden jakautumista ja haittaavat tuottavuutta.

Innovaatioiden ja muutosten hallinta edellyttää, että työmarkkinoilla puututaan kolmeen keskeiseen kysymykseen: joustavuuteen, työllisyysturvaan ja segmentoitumiseen. Vihreällä kirjalla viritetään keskustelua siitä, olisiko sääntelypuutteitten reagoitokykyä parannettava, jotta ne tukisivat työntekijöiden kykyä ennakoida ja hallita muutoksia riippumatta siitä, onko heidän työ sopimuksensa toistaiseksi voimassa oleva vai epätyypillinen määräaikainen sopimus.

Neljännessä luvussa tuodaan esille keskustelunavauksia työlainsäädännön modernisoimiseksi. Näkemyksiä esitetään ensinnäkin keinoista, joilla voidaan helpottaa siirtymistä työpaikasta toiseen tai työmarkkinaroolista toiseen (esimerkiksi koulutuksen hoitovapaan, irtisanomisen jälkeen). Komission mukaan elämänvaiheajatteluun perustuva tapa lähestyä työtä saattaa

edellyttää siirtymistä tietyn työsuhteen suojelemisesta työllisyysturvaa tukevaan järjestelmään, jossa mm. sosiaalisella tuella ja aktiivisilla toimilla autetaan työntekijöitä siirtymisvaiheessa.

Toiseksi tuodaan esille käytettyjen työntekomuotojen oikeudellisen luonteen arviointiin liittyvät epäselvyydet. Epätyypillinen työ on eri muodoissaan hämärtänyt työoikeuden ja kauppaoikeuden rajaa. Perinteinen kahtiajako ”työntekijöihin” ja riippumattomiin ”itsenäisiin ammatinharjoittajiin” ei enää riitä kuvaamaan työelämän taloudellista ja sosiaalista todellisuutta. Uusia ja dynaamisia työjärjestelyjä on aidosti vaikea sovittaa perinteiseen työsuhtekäsitykseen. Toisaalta työsuhteen oikeudellisesta luonteesta voi syntyä erimielisyyttä, jos työsuhte on erilaisin toimin pyritty peittelemään toiseksi työntekomuodoksi. Komissio on korostanut, että vilpillisesti itsenäisinä ammatinharjoittajina kansallisen lainsäädännön kiertämiseksi esiintyvien työntekijöiden aiheuttamaa ongelmaa pitäisi käsitellä ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimin.

Vihreässä kirjassa lanseerataan uusi työn tekemisen kategoria: taloudellisesti riippuvainen työ, jolla tarkoitetaan tilanteita, jotka jäävät kahden vakiintuneen käsitteen eli työnantajan alaisuudessa tehtävän työn ja itsenäisen ammatinharjoittamisen välimaastoon ja siten työoikeuden ja kauppaoikeuden väliselle harmaalle alueelle. Tälle työn suorittajajoukolle on tyypillistä taloudellinen riippuvuus yhdestä päämiehestä taikka asiakkaasta/työnantajasta. Vihreässä kirjassa nostetaan esille kysymys tarpeesta turvata kaikille taloudellisesti riippuville palvelun tarjoajille tietyt vähimmäisehdot.

Vihreässä kirjassa tuodaan niin ikään esille sellaisiin työntekosuhteisiin liittyviä erityispiirteitä, joissa on kahden osapuolen lisäksi kolmas osapuoli. Vuokratyösuhteiden lisäksi tällaisiksi työntekostilanteiksi luokitellaan pitkät alihankintaketjut. Komissio pyytää arviota näitä oikeussuhteita koskevasta sääntelytarpeesta.

Lisäksi nostetaan esiin asioita, jotka liittyvät ajankohtaisiin aiheisiin kuten työajan sääntelyyn, työntekijöiden liikkuvuuteen ja työlainsäädännön toteuttamiseen (enforcement) ja pimeään työhön (undeclared work).

Muissa kuin työnvoiman vapaata liikkuvuutta koskevissa yhteisön säädöksissä ”työntekijän” määrittely on jätetty jäsenvaltioiden tehtäväksi. Komissio epäilee, että kansallinen työntekijäkäsittelyn määrittely voi vaikuttaa työntekijän suojaan etenkin kun kyse on vapaasta liikkumis-oikeudesta. Työntekijän erilaisiin määritelmiin liittyviä ongelmia on esiintynyt etenkin työntekijöiden lähettämistä ja yritysten luovutusta koskevien direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä. Komissio kysyy, pitäisikö ”työntekijä” määritellä EU:n direktiiveissä nykyistä yhtenäisemmin, jotta työntekijät voisivat varmasti käyttää työsuhteeseen liittyviä oikeuksiaan riippumatta siitä, missä EU-maassa he työskentelevät?

Lisäksi vihreässä kirjassa kysytään, pitäisikö viranomaisten hallinnollista yhteistyötä tehostaa, jotta ne voisivat tehokkaammin valvoa yhteisön työlainsäädännön täytäntöönpanoa ja olisiko myös työmarkkinaosapuolten oltava mukana tuossa yhteistyössä.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 12.1.2007

Työoikeusjaosto 8.1.2007

Työllisyysjaosto 9.1.2007

Työsuojelujaosto ei ole vielä ehtinyt käsitellä muistiota ja muistiota täydennetään mahdollisesti jaoston käsittelyn jälkeen.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi



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 kestävää 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 reagointikyvyn 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 vakimuotoisesta 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 heikommat. Se tekee heidän työllistymisnäkömystään epävarmat ja vaikuttaa myös keskeisiin ratkaisuihin yksityiselämässä (esim. asunnonhankintaan tai perheen perustamiseen). Vaihtoehtoisten työsopimusjärjestelyjen käyttö voi vielä lisääntyä, ellei vakimuotoisia 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 joukkoi-rtisanomisiin liittyviä kustannuksia ja menettelyjä taikka perusteettoman irtisanomisen määritelmää.⁵

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 epätyypillisiksi 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.

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 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, reagointikykyisempään 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 kollektiivisessä 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.

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

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.

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. 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 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 yleistyminen ja yhä tiheimmät muutokset kysynnässä ovat saaneet yritykset organisoimaan toimintaansa joustavammin. Se näkyy työn organisoinnin, 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

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

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

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.

b. Toiminta EU:n tasolla

EU:n tasolla on erinäisillä lainsäädäntö- ja poliittisilla toimilla ja analyyseillä 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.

¹⁰ Yhteinen työllisyysraportti 2005–2006.

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 liikkuvuusoikeuden 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 kilpailukykynsä 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 houkutella ja säilyttää 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.

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.

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 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 osuuttansa 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 määräaikaistyöksi. 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 suojelu 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 työttömyysetusjärjestelmät, 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 vakituksessa 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 lisäisivät joustavuutta ja että samalla tarjottaisiin riittäväntasoinen työllisyysturva ja sosiaalinen suojele?

4. TYÖLAINSÄÄDÄNNÖN 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 ylliedustettuina, 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-asemasta 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

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>.

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 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 jäsenelty 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 tunnetusitekemistojen 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 tekevillä 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 riippuvaisen ja turvattomassa asemassa olevien itsenäisten ammatinharjoittajien oikeudellinen asema.³⁴

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 riippuvaisen työntekijöiden sosiaaliturva-asema, 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.

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

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

Kysymyksiä

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



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.11.2006
KOM(2006) 708 slutlig

GRÖNBOK

En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning – syftet med grönboken.....	2
2.	Arbetsrätten i Europeiska unionen – situationen idag.....	5
	a. Utvecklingen i medlemsstaterna	5
	b. Åtgärder på EU-nivå	6
3.	Den stora politiska utmaningen – en flexibel arbetsmarknad för alla.....	7
4.	Modernisera arbetsrätten – diskussionsfrågor.....	9
	a. Övergångar på arbetsmarknaden	9
	b. Rättslig osäkerhet	10
	c. Trepartsförhållandet	12
	d. Arbetstidens förläggning.....	13
	e. Rörlighet för arbetstagare	14
	f. Frågor som rör kontroll av efterlevnaden samt odeklarerat arbete	14

1. INLEDNING – SYFTET MED GRÖNBOKEN

Syftet med denna grönbok är att inleda en offentlig debatt i EU om hur arbetsrätten kan utvecklas så att den stöder Lissabonmålen för hållbar tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen. För att stärka arbetstagarnas och företagens anpassbarhet krävs det en modernisering av arbetsrätten. Insatserna på detta område måste göras mot bakgrund av gemenskapens mål i fråga om full sysselsättning, arbetsproduktivitet och social sammanhållning. Detta är i linje med Europeiska rådets uppmaning att sätta in alla lämpliga resurser på nationell och europeisk nivå för att skapa en välutbildad och anpassbar arbetskraft och arbetsmarknader som klarar av att möta de utmaningar som globaliseringen och den europeiska befolkningens åldrande innebär. I kommissionens årliga lägesrapport om tillväxt och sysselsättning från 2006 betonas följande: *”Att öka flexibiliteten på Europas arbetsmarknader är av avgörande betydelse för att främja ekonomisk aktivitet och högre produktivitet”*¹.

De europeiska arbetsmarknaderna står inför utmaningen att kombinera större flexibilitet med behovet skapa så stor trygghet som möjlighet för alla². Det ökade kravet på flexibilitet på arbetsmarknaden har gett upphov till allt mer varierande anställningsformer som kan skilja sig i betydande utsträckning från standardmodellen³ i fråga om sysselsättningsgrad, inkomsttrygghet och relativ stabilitet när det gäller arbets- och levnadsvillkor.

I den rapport som lades fram för Europeiska rådet 2003 av specialgruppen för sysselsättningsfrågor, som leddes av Wim Kok, sägs att resultatet kan bli en tudelad arbetsmarknad där en del har fast anställning och andra är utestängda⁴, dvs. arbetslösa, personer utanför arbetskraften och de som har otrygga eller informella anställningsformer. Den sistnämnda gruppen finns i en gråzon där de grundläggande rättigheterna i fråga om anställning eller socialt skydd kan vara starkt begränsade, vilket leder till osäkerhet om framtida möjligheter på arbetsmarknaden och påverkar individens beslut i privatlivet (t.ex. när det gäller bostad och familjebildning). Utnyttjandet av alternativa anställningsformer kan öka ytterligare om inga åtgärder vidtas för att anpassa traditionella anställningsavtal till kraven på ökad flexibilitet för både arbetstagare och företag. Specialgruppen för sysselsättningsfrågor har därför uppmanat medlemsstaterna att se över och vid behov ändra bestämmelserna om flexibilitet i standardavtalen när det gäller t.ex. uppsägningsperiod, kostnader och förfaranden för enskild eller kollektiv uppsägning och definitionen av ogrundad uppsägning⁵.

I de integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning⁶ betonas behovet av att ändra arbetsrätten för att främja flexibilitet i kombination med anställningstrygghet och minska

¹ ”Dags att lägga in en högre växel” – Europeiska kommissionens årliga lägesrapport om tillväxt och sysselsättning 2006, s. 6. Se även rådets och kommissionens gemensamma sysselsättningsrapport 2005/2006, s. 6, 12-13.

² *ibid.*

³ Forskningsstudien *”The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment”*, av B. Burchill S. Deakin S. Honey, det brittiska näringsdepartementet (1999) definierar atypiska anställningsformer som ”anställningsformer som avviker från modellen med ”fast” eller icke tidsbegränsad anställning med heltidsarbete och en sammanhängande arbetsvecka”.

⁴ *”Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe”*, rapport från specialgruppen för sysselsättningsfrågor, november 2003, s. 9.

⁵ *ibid.*, kapitel 2, s. 30.

⁶ 2005 års integrerade riktlinjer för perioden 2005–2008 (antagna den 12 juli 2005) - EUT L 205, 6.8.2005, s. 21.

segmenteringen av arbetsmarknaden. Den sociala dialogen har också en viktig roll när det gäller att hitta kollektiva eller företagsbaserade lösningar för att möjliggöra en smidig övergång mellan olika sysselsättningssituationer för alla grupper på arbetsmarknaden och samtidigt hjälpa företagen att anpassa sig till den innovationsdrivna ekonomin och till de förändringar i konkurrensbilden som omstruktureringarna leder till.

Andra politiska inslag i strategin för att kombinera flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden (s.k. flexicurity) är livslångt lärande som ger människor möjlighet att tillgodose nya kompetensbehov, aktiva arbetsmarknadsåtgärder som främjar att arbetslösa och personer utanför arbetskraften får nya möjligheter på arbetsmarknaden samt mer flexibla socialförsäkringsbestämmelser som beaktar behoven för personer som byter arbete eller tillfälligt lämnar arbetsmarknaden.

I denna grönbok undersöks vilken roll arbetsrätten kan ha när det gäller att föra fram agendan för flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden för att stödja en mer rättvis, smidig och integrerad arbetsmarknad som bidrar till att stärka EU:s konkurrenskraft⁷. Grönboken har följande syften:

- Att fastställa viktiga utmaningar på områden där lösningar ännu inte utarbetats och där det finns ett tydligt glapp mellan befintliga bestämmelser i lagar och avtal, å ena sidan, och arbetslivets realiteter, å den andra. Här ligger fokus på arbetsrättens tillämpning på den enskilda individen snarare än på frågor som rör kollektiv arbetsrätt.
- Att engagera medlemsstaternas regeringar, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter i en öppen debatt om hur arbetsrätten kan bidra till att främja flexibilitet i kombination med trygghet oavsett anställningsform och därigenom bidra till ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet.
- Att stimulera till diskussion om hur olika slag av avtalsmässiga förhållanden tillsammans med de rättigheter i arbetslivet som gäller för alla arbetstagare kan bidra till att skapa nya arbetstillfällen och hjälpa både arbetstagarna och företagen genom att underlätta övergångar på arbetsmarknaden, främja livslångt lärande och stimulera arbetstagarnas kreativitet.
- Att bidra till agendan för bättre lagstiftning genom att främja modernisering av arbetsrätten med beaktande av de totala fördelarna och kostnaderna, så att enskilda arbetstagare och företag får en tydligare bild av sina rättigheter och skyldigheter. Man måste beakta de problem som i synnerhet de små och medelstora företagen har med tanke på de administrativa kostnader som såväl europeisk som nationell lagstiftning medför.

Ett offentligt öppet samråd kommer att äga rum under en fyramånadersperiod med anledning av denna grönbok⁸. Efter det offentliga samrådet kommer de viktigaste politiska frågor och

⁷ Arbetsrätten är inte den enda relevanta faktorn i detta sammanhang. I de integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning konstateras att det också kan behövas en översyn av skattekillen för att främja skapandet av arbetstillfällen, särskilt när det gäller lågbetalda arbeten. En förskjutning av beskattningen från arbete till konsumtion och/eller miljöskatter kan också vara ett viktigt bidrag till detta. Ekonomisk invandring diskuteras inte i denna grönbok; denna fråga behandlas inom ramen för den gemensamma invandringspolitiken.

⁸ Inlägg bör göras på den elektroniska blankett som finns på Europeiska kommissionens webbplats: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

handlingsalternativ som fastställts på grundval av svaren från medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter att behandlas i ett uppföljningsmeddelande från kommissionen under 2007. Detta bör ses mot bakgrund av de initiativ för flexibilitet och trygghet i vidare mening som kommissionen utarbetar i samarbete med medlemsstaterna. Kommissionen kommer att lägga fram ett meddelande om flexibilitet och trygghet i juni 2007, som syftar till att utveckla argumenten för en strategi för att kombinera flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden och att före slutet av 2007 få fram gemensamma principer som kan vara vägledande för medlemsstaterna i reformarbetet.

2. ARBETSRÄTTEN I EUROPEISKA UNIONEN – SITUATIONEN IDAG

a. Utvecklingen i medlemsstaterna

Det ursprungliga syftet med arbetsrätten var att utjämna den inneboende ekonomiska och sociala ojämlikheten i anställningsförhållandet. Från första början syftade arbetsrätten till att fastställa anställningsförhållandet som den grundläggande faktorn för förvärv av rättigheter. Denna traditionella modell avspeglar flera viktiga antaganden om anställningsförhållandet. Det förutsattes innebära i) fast anställning på heltid, ii) att förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare regleras genom arbetsrätten, med anställningsavtalet som centralpunkt samt iii) förekomsten av en enda part som fungerar som arbetsgivare och är ansvarig part när det gäller arbetsgivarens skyldigheter. Man bör komma ihåg att traditionerna i fråga om arbetsrättens och arbetsmarknadspolitikens utformning och genomförande skiljer sig i betydande utsträckning mellan länderna.

Den snabba tekniska utvecklingen, den ökade konkurrensen på grund av globaliseringen, förändringar i efterfrågan från konsumenterna och den betydande tillväxten inom tjänstesektorn har visat att det behövs ökad flexibilitet. Framväxten av nya styrningsmetoder som just-in-time management, kortare investeringsperspektiv för företagen, spridningen av informations- och kommunikationsteknik och en allt mer föränderlig efterfrågan har fått företagen att organisera sin verksamhet på ett mer flexibelt sätt. Detta avspeglas i förändringar av arbetsorganisationen, arbetstiden, lönerna och personalens storlek i olika stadier av produktionscykeln. Dessa förändringar har skapat efterfrågan på en rad olika anställningsavtal, oavsett om de uttryckligen omfattas av europeisk och nationell lagstiftning eller inte.

Den traditionella modellen för anställningsförhållandet kanske inte passar alla arbetstagare som har reguljär fast anställning och som står inför utmaningen att anpassa sig till förändringar och utnyttja de möjligheter som globaliseringen ger. Bestämmelser som är alltför beskyddande kan avskräcka arbetsgivarna från att nyrekrytera i en ekonomisk uppgång. Alternativa modeller för avtalsförhållandet kan stärka företagens förmåga att stimulera arbetstagarnas kreativitet, vilket leder till större konkurrensfördelar.

Sedan början av 1990-talet har reformer av nationell lagstiftning om anställningsskydd inriktats på att förenkla gällande bestämmelser för att gynna framväxten av olika anställningsformer⁹. Reformerna har haft en tendens att öka flexibiliteten ”på marginalen”, dvs. mer flexibla anställningsformer med sämre uppsägningsskydd har införts för att göra det lättare för nykomlingar och mindre gynnade arbetssökande att få tillträde till arbetsmarknaden

⁹ OECD Employment Outlook 2004, kapitel 2, ”Employment Protection Regulation and Labour Market Performance”.

och för att de som vill ska få ökade valmöjligheter i fråga om anställningsformer. Resultatet har blivit alltmer segmenterade arbetsmarknader¹⁰.

Utvecklingen av den sociala dialogen på nationell nivå samt inom branscher och enskilda företag för att införa nya former av intern flexibilitet har också visat hur arbetsvillkoren kan anpassas till förändrade ekonomiska realiteter. Det föränderliga förhållandet mellan lagar och kollektivavtal påverkar hur nya frågor (t.ex. omstruktureringar, konkurrenskraft och tillgång till utbildning) behandlas i kollektivavtalen och hur de tillämpas på nya kategorier av arbetstagare (t.ex. arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag). Kollektivavtalen har inte längre bara en underordnad roll när det gäller att komplettera de lagstadgade arbetsvillkoren. De är viktiga verktyg för att anpassa de rättsliga principerna till specifika ekonomiska situationer och till de omständigheter som råder inom en viss sektor.

b. Åtgärder på EU-nivå

På EU-nivå har man vidtagit olika lagstiftningsåtgärder och politiska åtgärder och gjort en rad analytiska undersökningar för att fastställa hur nya och mer flexibla anställningsformer kan kombineras med minimikrav när det gäller sociala rättigheter för alla arbetstagare.

De förbättrade levnads- och arbetsvillkoren när det gäller visstidsanställning, deltidsarbete, tillfälligt arbete och säsongsarbete lyftes fram i den sociala stadgan från 1989 och senare i handlingsprogrammet för den sociala stadgan¹¹. En intensiv debatt om huruvida det var lämpligt att ta initiativ på EU-nivå i fråga om dessa anställningsförhållanden kulminerade i direktivet om deltidsarbete¹² och direktivet om visstidsanställning¹³ som gav bindande verkan åt de europeiska arbetsmarknadsparternas ramavtal om genomförandet av principen om likabehandling av deltidsarbetande och visstidsanställda i förhållande till jämförbara heltidsanställda.

År 2000 inledde kommissionen första etappen av ett samråd med arbetsmarknadens parter om en modernisering av anställningsförhållanden, vilket ledde till att ett ramavtal om distansarbete¹⁴ antogs 2002. Under 2002 antog kommissionen också ett förslag till direktiv om arbetsvillkor för personal som hyrs ut av bemanningsföretag¹⁵; rådet har dock ännu inte enats om en gemensam ståndpunkt.

Detaljerade undersökningar har publicerats om arbetsrättens utveckling i EU-15 under perioden 1992–2003¹⁶. Resultaten av dessa undersökningar lades fram vid en konferens "Arbetsrätten i EU: På väg mot 2010" som anordnades av det nederländska ordförandeskapet

¹⁰ Gemensamma sysselsättningsrapporten 2005/2006.

¹¹ Europeiska kommissionens handlingsprogram för den sociala stadgan, november 1989.

¹² Direktiv 97/81/EG om ramavtalet om deltidsarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS.

¹³ Direktiv 1999/70/EG om om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.

¹⁴ På arbetsmarknadens parter begäran inledde kommissionen en undersökning som utfördes av Adalberto Perulli, "Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects" (2002).

¹⁵ KOM(2002) 149, 20.3.2002, som lades fram efter att arbetsmarknadens parter försökt nå en överenskommelse men misslyckats, senare ändrad genom KOM(2002) 701, 28.11.2002.

¹⁶ *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*, del I och II. En allmän rapport utarbetades som gav en heltäckande bild av arbetsrättens utveckling i EU-15.

2004 med stöd av kommissionen¹⁷. Ytterligare länderstudier görs nu för att beskriva arbetsrättens utveckling i EU-25 samt i Bulgarien och Rumänien.

Ansvar för att värna om arbetsvillkoren och förbättra arbetets kvalitet i medlemsstaterna vilar främst på nationell lagstiftning och verkningfulla tillsyns- och kontrollåtgärder på nationell nivå. På EU-nivå stöder och kompletterar socialförsäkringslagstiftningen medlemsstaternas insatser på detta område.

Kommissionen fungerar också som en katalysator för att stödja medlemsstaternas och arbetsmarknadsparternas insatser för att stärka Lissabonmålen för ökad tillväxt och sysselsättning genom det stöd den ger till en rad olika politiska instrument, inbegripet den europeiska sociala dialogen och finansieringsinstrument som Europeiska socialfonden och den föreslagna europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter. Samordningen av sysselsättningspolitiken inom partnerskapet för tillväxt och sysselsättning och den öppna samordningsmetoden i fråga om politiken för social integration bidrar också till att skapa full rörlighet för arbetstagarna i hela EU inom ramen för fördragen. Dessa kombinerar konkreta mål och politiska mål på EU-nivå, som omvandlas till nationella handlingsplaner, med användningen av benchmarking och indikatorer för att mäta framstegen, utbyte av erfarenheter samt expertgranskningar för att lära av god praxis.

3. DEN STORA POLITISKA UTMANINGEN – EN FLEXIBEL ARBETSMARKNAD FÖR ALLA

En rad olika avtalsformer har vuxit fram i avsaknad av ett helhetsgrepp när det gäller att anpassa arbetsrätten och kollektivavtalen till den snabba utvecklingen i samhället och i fråga om arbetsorganisation. Företagen vill skydda sin konkurrenskraft i den globaliserade ekonomin genom att använda atypiska avtal för att bl.a. undvika de kostnader som uppkommer på grund av reglerna om anställningsskydd, uppsägningsperioder och därmed sammanhängande socialförsäkringsavgifter. Den administrativa börda som den fast anställda personalen innebär påverkar också sysselsättningstillväxten i betydande utsträckning, särskilt för mindre företag¹⁸. Såväl atypiska avtal som flexibla traditionella anställningsavtal har gett företagen möjlighet att snabbt anpassa sig till förändrade konsumenttrender, den tekniska utvecklingen och nya möjligheter att dra till sig och behålla en mer mångskiftande arbetsstyrka genom att utbudet bättre matchas mot efterfrågan på arbetsmarknaden. Arbetstagarna får också större valmöjligheter, särskilt när det gäller arbetstid, bättre karriärmöjligheter, bättre balans mellan familj, arbete och utbildning samt ökat individuellt ansvar.

Visstidsanställning, deltidsarbete, behovsanställning, nolltidskontrakt, anställningsavtal för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, frilansarbete osv. har blivit fasta inslag på arbetsmarknaden i EU. Andelen arbetstagare med atypiska anställningsförhållanden och egenföretagare har ökat från drygt 36 % 2001 till nära 40 % av arbetskraften i EU-25 2005¹⁹. Andelen deltidsanställda har ökat från 13 % av den totala sysselsättningen till 18 % under de

¹⁷ Se även slutsatserna från det nederländska ordförandeskapets konferens i Leiden 2004, http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600

¹⁸ Observatory of European SMEs nr 7, *Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe*, 2002, s. 11.

¹⁹ Sysselsättningsriktlinjerna (2005-08): Indikator för totalt antal anställda i deltidsarbete eller med visstidsanställning plus det totala antalet egenföretagare som procentuell andel av det totala antalet anställda enligt EU:s arbetskraftsundersökning 2005, Eurostat.

senaste 15 åren. Deltidsarbete har stått för en större andel (ca 60 %) av de nya arbetstillfällena efter 2000 än traditionellt heltidsarbete. Det är fortfarande främst kvinnor som arbetar deltid – nära en tredjedel av förvärvsarbetande kvinnor arbetar deltid, jämfört med bara 7 % av männen. Visstidsanställning har ökat från 12 % av den totala sysselsättningen 1998 till över 14 % under 2005 i EU-25. Till skillnad från när det gäller deltidarbete finns det inga betydande skillnader mellan könen i fråga om visstidsanställning²⁰. Med tanke på att dessa anställningsformer blir allt vanligare kan det vara lämpligt att undersöka flexibiliteten hos traditionella anställningsavtal för att främja att de gör det lättare att rekrytera och behålla personal och förbättrar möjligheterna till karriärutveckling.

Egenföretagande är också ett sätt att hantera omstruktureringsbehov, minska de direkta och indirekta arbetskostnaderna och förvalta resurserna på ett mer flexibelt sätt med hänsyn till oförutsedda ekonomiska omständigheter. Det avspeglar också en affärsmodell med serviceinriktade företag som levererar färdiga projekt. Ofta är det ett medvetet val att bli egenföretagare trots att det sociala skyddet är sämre – fördelen är större direkt kontroll över arbetsvillkor och lönevillkor. I EU-25 fanns 2005 över 31 miljoner egenföretagare, och de utgjorde 15 % av den totala arbetskraften²¹. Egenföretagare utan anställda utgör 10 % av alla arbetstagare i EU-25. De flesta egenföretagarna finns fortfarande inom jordbruk och detaljhandel, men egenföretagande blir allt vanligare inom byggbranschen och sektorn för personliga tjänster i samband med utläggning på entreprenad, underleverantörsavtal och projektarbete.

Vissa tecken tyder på att framväxten av dessa olika anställningsformer kan få skadliga effekter²². Det finns en risk att en del av arbetstagarna kan fastna i kortsiktiga anställningar av låg kvalitet med ett otillräckligt socialt skydd, vilket ökar deras utsatthet. Sådana anställningar kan dock fungera som en väg in på arbetsmarknaden, särskilt för människor med särskilda svårigheter.

Uppgifter från EU-15 visar att ungefär 60 % av de som hade atypiska avtal 1997 hade traditionella anställningsavtal 2003. Men 16 % befann sig fortfarande i samma situation och 20 % hade inget arbete²³. Det finns också en stark koppling mellan köns- och generationstillhörighet och risken att få en svagare ställning på arbetsmarknaden, eftersom kvinnor och yngre arbetstagare med atypiska anställningsavtal har det svårare att förbättra sin ställning på arbetsmarknaden²⁴. Man måste dock beakta att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller övergångar på arbetsmarknaden.

I den nyligen publicerade rapporten om sysselsättningen i EU 2006²⁵ redovisas rön som tyder på att stränga regler för anställningsskydd gör arbetsmarknaden mindre dynamisk, vilket

²⁰ Employment in Europe, 2006, statistisk bilaga. Deltidsarbete kan innebära tillsvidareanställning eller visstidsanställning. De senaste uppgifterna om arbetstagarnas syn på arbetsvillkoren i Europeiska fondens fjärde undersökning om arbetsvillkor visar att 68 % av de deltidssamarbetande är nöjda med sin arbetstid, medan 23 % vill arbeta mer och 9 % vill arbeta mindre.

²¹ Ibid. Se även Arbetsmarknadsrelationer i Europa, 2004. Egenföretagande är särskilt vanligt i Polen, Ungern, Litauen, Lettland och Estland (när det gäller de nya medlemsstaterna) och även i Storbritannien, Irland, Portugal och Nederländerna.

²² *Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies*. Slutrapport från ESOPE-projektet. GD Forskning, 2004.

²³ Employment in Europe 2004, s. 15 och kapitel 4. Det måste dock framhållas att inte alla atypiska avtal kan betraktas som otrygga.

²⁴ Employment in Europe, 2004, kapitel 4, s. 181.

²⁵ Employment in Europe, 2006. s. 81 ff.

försämrar utsikterna för kvinnor, ungdomar och äldre arbetstagare. I rapporten framhålls att avreglering ”på marginalen” med i stort sett bibehållna stränga regler för reguljära anställningsavtal tenderar att skapa segmenterade arbetsmarknader, vilket påverkar produktiviteten negativt. I rapporten betonas också att arbetstagarna känner sig mer skyddade av ett stödsystem än av lagstiftningen om anställningsskydd, om de blir arbetslösa. Väl genomtänkta system för arbetslöshetsersättning i kombination med aktiva arbetsmarknadsåtgärder förefaller vara en bättre försäkring mot arbetsmarknadsrisker.

Mot bakgrund av globaliseringen, pågående omstruktureringar och övergången till en kunskapsbaserad ekonomi måste arbetsmarknaderna i EU bli mer integrerade och hantera innovation och förändringar på ett smidigare sätt. Utsatta arbetstagare behöver en ”stege” med möjligheter så att de kan förbättra sin rörlighet och hantera övergångar på arbetsmarknaden på ett bra sätt. Bestämmelser som bevarar det traditionella anställningsförhållandet kanske inte ger tillräckligt med utrymme eller tillräckliga incitament för fast anställda att utforska de möjligheter som finns när det gäller ökad flexibilitet i arbetet. För att man skall kunna hantera innovation och förändringar på ett bra sätt måste de tre huvudfrågorna som rör arbetsmarknaden lösas: flexibilitet, anställningstrygghet och segmenteringen av arbetsmarknaden. Syftet med denna grönbok är att stimulera till debatt om huruvida det krävs ett mer smidigt regelverk för att förutse och hantera förändringar, oavsett om det gäller tillsvidareanställning eller atypiska avtal om visstidsanställning.

Frågor

1. Vad bör prioriteras i en ändamålsenlig reformagenda inom det arbetsrättsliga området?
2. Kan en anpassning av arbetsrätten och kollektivavtalen bidra till ökad flexibilitet och anställningstrygghet och till minskad segmentering på arbetsmarknaden? Hur bör detta i så fall ske?
3. Är gällande bestämmelser (lagar och/eller kollektivavtal) ett hinder eller en hjälp för företag och arbetstagare som vill utnyttja möjligheterna att öka produktiviteten och anpassa sig till ny teknik och förändringar som hänger samman med den internationella konkurrensen? Hur kan de bestämmelser som påverkar små och medelstora företag bli bättre utan att det inverkar på deras syfte?
4. Hur kan rekryteringen av fast anställda och visstidsanställda underlättas genom lagar eller kollektivavtal för att skapa större flexibilitet inom ramen för dessa avtal, samtidigt som adekvata standarder för anställningstrygghet och socialt skydd upprätthålls?

4. MODERNISERA ARBETSRÄTTEN – DISKUSSIONSFRÅGOR

a. Övergångar på arbetsmarknaden

Arbetsrätten och socialförsäkringslagstiftningen syftar i de flesta medlemsstater till att skydda arbetstagarnas anställning på en viss arbetsplats. Det är inte säkert att denna lagstiftning räcker till för att hjälpa arbetstagarna i samband med övergångar på arbetsmarknaden, oavsett om det sker ofrivilligt (t.ex. uppsägning och arbetslöshet) eller frivilligt (t.ex. ledighet på grund av utbildning, omsorgsansvar, avbrott i karriären och föräldraledighet). Problemet att kvinnliga arbetstagare är överrepresenterade när det gäller nya anställningsformer och

fortfarande har svårt att få tillgång till alla rättigheter och sociala förmåner måste också behandlas.

Möjligheterna att få fotfäste på arbetsmarknaden och lyckas bra i yrkeslivet varierar betydligt, eftersom både lagstiftningen om anställningsskydd och kollektivavtalsbestämmelser på nationell nivå starkt påverkar övergångarna mellan olika sysselsättningssituationer, särskilt när det gäller långtidsarbetslösa och arbetstagare med otrygga anställningsformer. Exempel på arbetsrättsåtgärder som stöder övergångar mellan arbeten och som utvecklats genom den sociala dialogen på nationell nivå är den nederländska lagen om flexibilitet och trygghet från 1999, den österrikiska lagen om avgångsvederlag (*Abfertigungsrecht*) från 2002²⁶ och den spanska lagen från juni 2006 som syftar till att underlätta omvandling av visstidsanställning till tillsvidareanställning med minskade lägre uppsägningskostnader²⁷. Den österrikiska reformen är ett intressant exempel på en radikal övergång från ett system baserat på ett traditionellt anställningsförhållande mellan en arbetstagare och ett företag till ett system som grundar sig på en bredare fond för ersättningar till arbetstagare på nationell nivå. De nya reglerna innebär att kopplingen mellan uppsägning och utbetalning av avgångsvederlag tas bort. Arbetstagarna kan således byta jobb utan att riskera att förlora rätten till avgångsvederlag. Reformen undanröjer också det hot mot företagets existens som plötsligt uppkommande kostnader för uppsägningar kan innebära, och arbetsgivarens bidrag till den individuella sparfonden kan spridas ut över tiden. Ur arbetstagarnas synvinkel minskar det nya systemet kostnaden för rörlighet i yrkeslivet, eftersom de inte längre förlorar hela rätten till avgångsvederlag när de byter jobb.

Att anlägga ett livscykelperspektiv på arbetslivet kan betyda att man istället för att försöka skydda vissa arbetstillfällen skapar en stödrum för anställningstrygghet med socialt skydd och aktiva åtgärder för att stödja arbetstagarna under övergångsfaser. Det är detta Danmark har gjort genom att kombinera en ”lättvariant” av lagstiftningen om anställningsskydd, intensiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och betydande investeringar i utbildning med hög arbetslöshetsersättning som beviljas på stränga villkor.

Frågor

5. Skulle det vara lämpligt att överväga en kombination av mer flexibel lagstiftning om anställningsskydd och väl genomtänkta stödåtgärder för arbetslösa, både i form av inkomstersättning (dvs. passiva arbetsmarknadsåtgärder) och aktiva arbetsmarknadsåtgärder?

6. Vilken roll kan lagar respektive kollektivavtal som förhandlats fram mellan arbetsmarknadens parter ha när det gäller att främja tillgång till utbildning och underlätta övergången mellan olika anställningsformer för att främja rörlighet uppåt under ett aktivt yrkesliv?

b. Rättslig osäkerhet

Framväxten av olika former av atypiska anställningsformer har gjort gränserna mellan arbetsrätten och handelsrätten mindre tydlig. Den traditionella åtskillnaden mellan ”anställda” och ”egenföretagare” avspeglar inte längre den ekonomiska och sociala verkligheten i

²⁶ Se kommentarer till dessa exempel i rapporten från specialgruppen för sysselsättningsfrågor, s. 33 och 35, även OECD *Employment Outlook 2004*, kapitel 2.

²⁷ Se rapporten på webbplatsen för observationscentrumet för arbetsmarknadsrelationer från augusti 2006: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

arbetslivet. Tvister som rör anställningsförhållandets rättsliga natur kan uppstå om detta förhållande döljs eller när det faktiskt är svårt att få nya och dynamiska arbetsförhållanden att passa in i den traditionella ramen för anställningsförhållandet.

Det rör sig om dold anställning när anställda klassificeras i en annan kategori för att dölja deras verkliga rättsliga status och undvika kostnader som skatter och socialförsäkringsavgifter. Denna olagliga företeelse kan bli resultatet av felaktig tillämpning av civilrättsliga eller handelsrättsliga bestämmelser.

Bland de insatser som utarbetats på nationell nivå, ofta i samarbete med arbetsmarknadens parter, för att bekämpa fenomenet dold anställning kan nämnas bestämmelser om obligatorisk presumtion²⁸ för att förbättra kontrollmekanismerna, inbegripet riktade kampanjer och särskilda informations- och upplysningsinitiativ²⁹. En otydlig definition av egenföretagande som sysselsättningsstatus i nationella lagar och andra författningar kan leda till att personer som anser sig vara egenföretagare i ett senare skede finner att socialförsäkringsinstitutionen eller skattemyndigheten har klassificerat dem som anställda. Det kan leda till att den anställda/egenföretagaren och hans eller hennes huvudsakliga arbetsgivare/kund måste betala ytterligare socialförsäkringsavgifter³⁰. Kommissionen har betonat att problemet med personer som utger sig för att vara egenföretagare för att kringgå nationell lagstiftning³¹ främst skall hanteras av medlemsstaterna³².

Begreppet ”ekonomiskt beroende arbete” omfattar situationer som faller mellan de två etablerade begreppen anställning och egenföretagande. Dessa arbetstagare omfattas inte av något anställningsavtal. De omfattas inte alltid av arbetsrätten eftersom de befinner sig i en gråzon mellan arbetsrätten och handelsrätten. De är formellt ”egenföretagare”, men är ekonomiskt beroende av en enda huvudman eller kund/arbetsgivare som inkomstkälla³³. Man bör göra tydlig åtskillnad mellan denna företeelse och avsiktlig felklassificering som egenföretagare. Vissa medlemsstater har redan vidtagit lagstiftningsåtgärder för att skydda ekonomiskt beroende och utsatta egenföretagares rättsliga status³⁴.

²⁸ Genom den nederländska lagen om flexibilitet och trygghet från 1999 infördes en obligatorisk presumtion som innebär att ett anställningsavtal föreligger när arbete har utförts för en annan part mot veckovis betalning eller under minst tjugo timmar per månader under tre månader i följd.

²⁹ Regeringarna i Irland och Spanien har på grundval av de avtal som slutits mellan arbetsmarknadens parter i de länderna beslutat att öka antalet yrkesinspektörer.

³⁰ *Second Career: Overcoming the obstacles faced by dependent employees who want to become self-employed and/or start their own business*, GD Näringsliv, Europeiska kommissionen, 2004, s. 8, 29–31.

³¹ Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har konstaterat att falskt egenföretagande, fiktiva tjänster och långa underleverantörskedjor har använts i syfte att kringgå övergångsbestämmelserna i samband med utvidgningen när det gäller tillträde till vissa nationella marknader. Se *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty* - KOM(2006) 48, 8.2.2006.

³² Kommissionen välkomnar den rekommendation om anställningsförhållandet som antogs i juni 2006 vid ILO:s 95:e sammanträde och som främjar att medlemsstaterna i samråd med arbetsmarknadens parter utarbetar och antar nationella riktlinjer för regelbunden översyn av räckvidden för deras lagar och vid behov förtydligar och anpassar dem för att garantera ett effektivt skydd för arbetstagare som utför arbete inom ramen för ett anställningsförhållande. Detta icke bindande instrument är strategiskt och innebär att skyddet för arbetstagarna fastställs genom nationella lagar och med hänsyn till nationell praxis.

³³ Det innebär inte nödvändigtvis att dessa arbetstagare är utsatta.

³⁴ Exempel på detta är begreppet ”anställningsliknande” arbetstagare motsvarande det civilrättsliga begreppet ”*parasubordination*” i Italien och Tyskland. I Tyskland infördes 1999 ändringar i sociallagen för att täcka in ekonomiskt beroende arbetstagares socialförsäkringsstatus, och dessa ändrades sedan 2002 (se *The Evolution of Labour Law*, del 2, s. 151–153). I Spanien planerar man att införa stadgar för

Även om dessa strategier varit trevande och endast gällt vissa delar av området, avspeglar de lagstiftarnas, domstolarnas och arbetsmarknadsparternas strävan att angripa problemen på detta komplexa område. Den ”riktade strategi” som införts i Storbritannien genom att fastställa olika rättigheter och skyldigheter i arbetsrätten för ”anställda” och ”arbetstagare” är ett exempel på hur olika kategorier av utsatta arbetstagare med komplicerade anställningsförhållanden har getts minimirättigheter utan att alla de arbetsrättsliga förmåner som förknippas med traditionella anställningsavtal utvidgats till att gälla dem³⁵. Vissa rättigheter har valts ut att gälla även ekonomiskt beroende arbetstagare i flera medlemsstater: rättigheter i fråga om diskriminering, arbetsmiljöskydd, garanterad minimilön och garantier i fråga om kollektiva förhandlingsrättigheter. Andra rättigheter – särskilt de som avser uppsägning och avskedanden – tenderar att enbart gälla anställda med en viss kontinuerlig anställningsperiod.

På gemenskapsnivå visar regleringen av arbetsvillkoren för självständiga handelsagenter hur bestämmelserna för den inre marknaden kan ligga mycket nära vissa aspekter av arbetsrätten. För att ge självständiga handelsagenter ett grundläggande skydd gentemot sina huvudmän innehåller direktiv 86/653/EEG³⁶ bestämmelserna om b.l.a lönebetalningar, villkor för omvandling av visstidsanställning till tillsvidareanställning samt ersättning i samband med uppsägning av ett avtal.

Det har framhållits att minimikrav bör införas i alla personliga arbetsavtal för tjänster som utförs av ekonomiskt beroende egenföretagare³⁷. Sådana krav skulle leda till ökad säkerhet och öppenhet och införa en miniminivå när det gäller skyddet för egenföretagare, men kan också innebära att räckvidden för dessa avtalsbestämmelser begränsas.

Frågor

7. Behövs större tydlighet i medlemsstaternas rättsliga definitioner av anställning och egenföretagandet för att underlätta äkta övergångar mellan dessa sysselsättningssituationer?

8. Behövs minimirättigheter som tillämpas på arbetsvillkoren för alla arbetstagare oavsett anställningsform? Vilka konsekvenser anser du sådana minimikrav skulle få för skapandet av arbetstillfällen och arbetstagarnas skydd?

c. Trepartsförhållanden

Att personaluthyrning av bemanningsföretag blivit allt vanligare har lett till att arbetsrätten i vissa medlemsstater ändrats så att bemanningsföretagets respektive kundföretagets skyldigheter fastställts i syfte att skydda arbetstagarnas rättigheter. Detta ”trepartsförhållande” mellan ett kundföretag, en anställd och ett bemanningsföretag uppstår vanligen när en person anställs av bemanningsföretaget och sedan hyrs ut genom ett affärsavtal för att utföra vissa

egenföretagare för att genomföra det avtal som slöts den 26 september 2006 mellan Spaniens regering och egenföretagarnas huvudföreträdare, i fråga om rättigheter och förmåner för egenföretagare, inbegripet ekonomiskt beroende arbetstagare.

³⁵ DTI Discussion Document on Employment Status, July 2002; also *Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers*, det brittiska näringsdepartementet, mars 2006.

³⁶ Rådets direktiv 86/653/EEG av den 18 december 1986 om samordning av medlemsstaternas lagar rörande självständiga handelsagenter.

³⁷ Se särskilt Perulli, op. cit. kapitel 3.

arbetsuppgifter hos kundföretaget. Denna situation med ”dubbla arbetsgivare” komplicerar anställningsförhållandet ytterligare³⁸.

Bemanningsföretagens uthyrning av personal regleras i de flesta medlemsstaterna genom en kombination av lagstiftning, kollektivavtal och självreglering³⁹. Kommissionens förslag till direktiv om personal som hyrs ut av bemanningsföretag syftar till att fastställa att principen om icke-diskriminering skall gälla så att bemanningsföretagens personal inte behandlas mindre gynnsamt än kundföretagets ”reguljära” arbetstagare⁴⁰.

Liknande problem kan uppstå när arbetstagarna ingår i en lång underleverantörskedja. Flera medlemsstater har försökt lösa dessa problem genom att göra huvudparten ansvarig för underleverantörernas skyldigheter inom ramen för ett system med solidariskt ansvar. Ett sådant system uppmuntrar huvudparten att övervaka hur deras affärspartner följer arbetslagstiftningen. Det har dock framhållits att sådana bestämmelser kan verka hämmande på underleverantörsavtal från utländska företag och att de därför kan utgöra ett hinder för tillhandahållandet av tjänster på den inre marknaden. I ny rättspraxis som rör utstationering av arbetstagare anses ett sådant system vara ett godtagbart förfarande för att skydda rätten till minimilön i de fall där detta slags skydd för arbetstagarna är nödvändigt och proportionellt och i allmänhetens intresse⁴¹.

Frågor

9. Anser du att ansvarsområdena för de olika parterna inom flerpartsförhållanden bör förtydligas så att det framgår vem som ansvarar för efterlevnaden av anställningsrättigheterna? Skulle subsidiärt ansvar vara ett effektivt och rimligt sätt att fastställa det ansvaret när det gäller underleverantörer? Eller finns det andra sätt att säkerställa ett adekvat skydd för arbetstagare i ett ”trepartsförhållande”?

10. Behövs det ett förtydligande av anställningsstatusen för personal som hyrs ut av bemanningsföretag?

d. Arbetstidens förläggning

Att rådet (sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) vid sitt extraordinära möte den 7 november 2006 misslyckades med att nå en överenskommelse visar hur kontroversiella bestämmelserna i direktiv 2003/88/EG och relevant rättspraxis från EG-domstolen⁴² är för vissa sektorer, särskilt hälso- och sjukvårdssektorn.

³⁸ *Temporary Agency work in an enlarged European Union*, Europeiska fonden, 2006, s. 1.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetsvillkor för personal som hyrs ut av bemanningsföretag - KOM(2002) 701.

⁴¹ Förutsatt att ett sådant system är nödvändigt och proportionellt har EG-domstolen slagit fast att artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, tolkad mot bakgrund av artikel 49 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, inte utesluter att ett sådant system används som lämplig åtgärd om direktivets bestämmelser inte följs. Se EG-domstolens dom av den 12 oktober 2004 i mål C-60/03, Wolff och Müller, REG 2004, s. I-9553.

⁴² Se särskilt EG-domstolens domar av den 3 oktober 2000 i mål C-303/98, SIMAP, REG 2000, s. I-7963, av den 9 oktober 2003 i mål C-151/02, Jäger, REG 2003, s. I-8389, samt av den 1 december 2005 i mål C-14/04, Dellas, REG 2005, s. I-10253.

Kommissionen ser nu över situationen mot bakgrund av dödläget i rådet.

Fråga

11. Hur kan minimikraven avseende arbetstidens förläggning ändras för att ge både arbetsgivare och arbetstagare större flexibilitet, samtidigt som en hög nivå på skyddet av arbetstagarnas hälsa och säkerhet bibehålls? Vilka aspekter av arbetstidens förläggning bör prioriteras av gemenskapen?

e. Rörlighet för arbetstagare

Det kan ifrågasättas om EU:s arbetsrättslagstiftning tillämpas på ett enhetligt sätt, särskilt i fråga om gränsöverskridande handelstransaktioner och tillhandahållande av tjänster, eftersom definitionen av arbetstagare skiljer sig åt mellan de olika direktiven. Det är särskilt problematiskt när det gäller gränsarbetarnas situation⁴³.

Förutom när det gäller fri rörlighet för arbetstagare lämnar EU:s arbetsrättslagstiftning utrymme för medlemsstaterna att själva definiera begreppet "arbetstagare". Vissa anser att det även i fortsättningen bör vara medlemsstaternas sak att fastställa räckvidden för de olika definitioner av "arbetstagare" som finns i direktiven. Fortsatt hänvisning till nationell snarare än till europeisk lagstiftning kan dock påverka skyddet för arbetstagarna, särskilt när det gäller fri rörlighet. Man har stött på svårigheter som beror på de olika definitionerna av arbetstagare särskilt i samband med genomförandet av direktiven om utstationering av arbetstagare och överlåtelse av företag. Skillnader i fråga om nationella definitioner av begreppet "anställd" är under sådana omständigheter svåra att förena med gemenskapens socialpolitik som syftar till att skapa balans mellan flexibilitet och trygghet för arbetstagarna.

Fråga

12. Hur kan anställningsrättigheterna för arbetstagare på en arbetsmarknad över gränserna – särskilt för gränsarbetare – säkerställas i hela EU? Behövs en mer harmoniserad definition av "arbetstagare" i EU-direktiven för att se till att dessa arbetstagare kan utöva sina anställningsrättigheter oavsett i vilken medlemsstat de arbetar? Eller bör medlemsstaterna även i fortsättningen avgöra detta själva?

f. Frågor som rör kontroll av efterlevnaden samt odeklarerat arbete

Kontrollmekanismerna bör säkerställa välfungerande och anpassbara arbetsmarknader, förebygga överträdelser av arbetsrätten på nationell nivå och skydda arbetstagarnas rättigheter på den framväxande europeiska arbetsmarknaden⁴⁴. Odeklarerat arbete är en särskilt oroande och varaktig företeelse på dagens arbetsmarknad, och förekommer ofta i samband med arbetskraftens förflyttning över gränserna. Odeklarerat arbete är den främsta bidragande faktorn när det gäller social dumpning och leder inte bara till att arbetstagarna utnyttjas utan även till att konkurrensen snedvrids. I oktober 2003 antog rådet en resolution som uppmanade

⁴³ Se även Europaparlamentets resolution A5-0338/2000, EGT C 262, 18.9.2001, s. 148.

⁴⁴ Se *Report V(1) The Employment Relationship*, ILO, 2005, punkt 65. Se även de problem som behandlas i *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty* samt kommissionens meddelande KOM(2006) 159 "Vägledning för utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster".

medlemsstaterna att ta sig an detta problem⁴⁵. Bland de åtgärder som föreslogs kan nämnas förebyggande åtgärder och sanktioner samt partnerskap mellan arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter på nationell nivå för att angripa problemet med odeklarerat arbete. Dessa åtgärder ingår idag i ett incitamentpaket som syftar till att omvandla odeklarerat arbete till reguljärt arbete, med sanktioner och påföljder, bättre kopplingar till skattesystem och förmåner samt förenklade administrativa bestämmelser och skatteregler.

Problemet identifierades av UNICE/UEAPME, CEEP och EFS som ett viktigt inslag när det gäller balansen mellan flexibilitet och trygghet, och som diskussionsämne för gemensam analys i arbetsprogrammet för arbetsmarknadens parter på europeisk nivå 2006-2008⁴⁶.

Arbetsmarknadsministerierna och deras avdelningar har en avgörande roll när det gäller att övervaka tillämpningen av lagstiftningen, samla in tillförlitliga uppgifter om arbetsmarknadstrender och förändrade arbets- och sysselsättningsmönster, utarbeta verkningfulla och avskräckande sanktioner för att bekämpa odeklarerat arbete och dolda anställningsförhållanden. När det gäller mobila arbetstagare inom vägtransport och sjötransport innebär genomförandet särskilda utmaningar med tanke på att verksamheten inom dessa sektorer sker över gränserna och offshore⁴⁷.

Det bör finnas ett mer effektivt samarbete på nationell nivå mellan olika tillsynsorgan, t.ex. arbetsmiljömyndigheter, socialförsäkringsorgan och skattemyndigheter. Förbättringar i fråga om tillsynsorganens resurser och sakkunskap och deras samarbete med berörda parter kan bidra till att minska incitamenten för odeklarerat arbete.

Ett förstärkt administrativt samarbete på EU-nivå kan också hjälpa medlemsstaterna att upptäcka och åtgärda missbruk och kringgående av arbetsrättsliga bestämmelser och se till att gemenskapslagstiftningen följs. I artikel 10 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fastställs en allmän regel om att medlemsstaterna och EU-institutionerna har en ömsesidig plikt samarbeta och tillhandahålla stöd och att vidta lämpliga åtgärder som bidrar till att gemenskapens mål uppnås. Användningen av olagliga metoder på det internationella planet visar bara behovet av ökat samarbete på EU-nivå för att förbättra strategierna och kontrollverktygen för bedömning av arbetsvillkor och arbetsförhållanden.

Frågor

13. Anser du det nödvändigt att förstärka det administrativa samarbetet mellan berörda myndigheter för att de skall kunna genomföra gemenskapens arbetsrättsliga bestämmelser mer effektivt? Bör arbetsmarknadens parter delta i ett sådant samarbete?

14. Anser du att det behövs ytterligare initiativ på EU-nivå för att stödja medlemsstaternas kamp mot odeklarerat arbete?

⁴⁵ Rådets resolution om omvandling av odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning - EUT C 260, 29.10.2003.

⁴⁶ Arbetsprogrammet för arbetsmarknadens parter på europeisk nivå, 2006-2008, 23.3.2006.

⁴⁷ *Road Transport Working Time Directive – Self-employed and Night Time Provisions*, planerad forskningsrapport för GD Transport och energi.