



Lähetetyt työntekijät Euroopan unionissa

Tiivistelmä

Johdanto

Tässä raportissa käsitellään lähetettyjä työntekijöitä EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa. Siinä tarkastellaan työntekijöiden lähettämistä saatavilla olevia lähteitä, ja esitetään lukuja niiden valtioiden osalta, joista tietoa on saatavilla. Raportissa käsitellään myös Euroopan ja kansallisen tason sääntelyn merkitystä lähetettyjen työntekijöiden työehtojen ja työolojen määrittelyssä. Lisäksi siinä tarkastellaan, mitä mahdollisia vaikutuksia on unionin tuomioistuimen työntekijöiden lähettämistä koskevissa tapauksissa äskettäin antamalla tärkeillä tuomioilla. Lopuksi raportissa esitellään kansallisten työmarkkinaosapuolten näkemyksiä.

Poliittinen konteksti

Työntekijöiden lähettämistä vuonna 1996 annetussa direktiivissä (EU:n direktiivi 96/71/EY) viitataan ydinsääntöihin, joilla taataan lähetettyjen työntekijöiden vähimmäisuoja vastaanottajavaltiossa. Aluksi monet työläinsäädäntöasiantuntijat katsoivat, että direktiivillä on vain vähäinen vaikutus Euroopan unionin ja kansalliseen työläinsäädäntöön. Tämä oletamus perustui siihen tulkintaan, että direktiivin pääasiallinen tarkoitus oli mahdollistaa vastaanottajavaltion koko työläinsäädännön soveltaminen lähetettyihin työntekijöihin.

Lukuisissa unionin tuomioistuimen äskettäin antamissa tuomioissa on kyseenalaistettu lähetettyjen työntekijöiden työehtoja koskevien kansallisten lainsäädäntöjen sisältö ja soveltamisala. Tuomiot ovat kiinnittäneet Euroopan komission, jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten huomion vaikeuksiin, joita direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyy.

Käynnistyneessä keskustelussa ei ole käsitelty pelkästään jäsenvaltioille annettua oikeutta valita sovellettavien sääntöjen soveltamisala, eli sovelletaanko täydellistä vai vähimmäisuoja, siinä on tuotu esiin myös muita vaikeita kysymyksiä. Säädöksen täytäntöönpanotapa on yksi tällainen kysymys, sillä jäsenvaltiot voivat valita, määrittelläänkö lähetettyjen työntekijöiden työehdot lainsäädännössä vai työehtosopimuksissa. Toinen vaikea asia on sovellettavan

työehtosopimuksen ominaisuus, sillä sen on direktiivin mukaan oltava ”yleisesti sovellettava”.

Keskeiset tulokset

- Monissa maissa lähetettyihin työntekijöihin on kiinnitetty julkisessa keskustelussa melko vähän huomiota, ja jopa työmarkkinaosapuolet ovat pitäneet sitä toissijaisena kysymyksenä. Keskustelu on painottunut pikemminkin muihin työntekijäryhmiin, kuten vierasmaalaisiin työntekijöihin yleisesti ja vuokratyöntekijöihin (joihin kuuluu usein lähetettyjä työntekijöitä). Unionin tuomioistuimen äskettäiset tuomiot ovat kuitenkin johtaneet toimiin Euroopan tasolla ja tärkeimpien ammattijärjestöjen toimintaan lähes kaikissa jäsenvaltioissa.
- Lähetettyjen työntekijöiden lukumäärästä ja erityispiirteistä EU:n alueella on saatavilla vain vähän tietoa. Lähetettyjä työntekijöitä koskevat raportointi- ja seurantajärjestelmät ovat harvinaisia. Tämän takia nykyisin on melkein mahdotonta tietää, kuinka paljon lähetettyjä työntekijöitä Euroopassa on, koska useimmissa maissa asiasta ei ole luotettavia tietoja. Poikkeuksia ovat Tšekki, Suomi, Liettua, Slovenia ja vuodesta 2008 Tanska.
- Direktiivissä jäsenvaltioille annetaan kaksi perusvaihtoehtoa: ne voivat soveltaa joko vähimmäisuoja tai täydellistä suojaa, ja suoja pannaan täytäntöön joko säädöksin tai työehtosopimuksin. Käytännössä useimmissa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin kansallisissa täytäntöönpanosäädöksissä todetaan, että lähetettyjen työntekijöiden suojan taso määritellään sekä lainsäädännössä että työehtosopimuksissa. Ainostaan kolmessa maassa – Latviassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa – lähetettyjen työntekijöiden työehdot ja työolot määritellään pelkästään lainsäädännössä.

- Suojan tason osalta 16 valtiossa sovelletaan ainoastaan vähimmäisuoja, kun taas 11 valtiossa sovelletaan kattavampaa suojaa. Suurin osa jäsenvaltioista, jotka liittyivät Euroopan unioniin vuonna 2004 ja 2007 (maat, jotka ovat lähinnä työvoiman vientimaita), ovat panneet direktiivin täytäntöön soveltamalla niiden alueelle lähetettyihin työntekijöihin ainoastaan direktiivissä mainittuja vähimmäisvaatimuksia. Sitä vastoin suurin osa EU15:n jäsenvaltioista (ja Slovenia) ovat panneet direktiivin täytäntöön hyödyntämällä kaikilta osin mahdollisuutta ulottaa kansallisen työainsäädännön soveltaminen koskemaan niiden alueelle lähetettyjä työntekijöitä.
- Vaikka työmarkkinaosapuolet ovat usein eri mieltä työntekijöiden lähettämistä koskevasta direktiivistä ja unionin tuomioistuimen ratkaisusta, heillä on – erityisesti rakennusalan kaltaisilla aloilla – yhteisiä huolenaiheita ja aloitteita, joilla pyritään torjumaan alhaisia palkkoja ja laittomia työehtoja. Jotkin työnantajajärjestöt ovat korostaneet kansallisten järjestelmiensä myönteisiä puolia, kuten työmarkkinaosapuolten välistä yhteistyötä ja valmiutta turvata sosiaalista yhteenkuuluvuutta.
- Unionin tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on korostettu, että lähetettyjä työntekijöitä koskevat säännöt eivät kuulu työoikeuden vaan pikemminkin kauppaoikeuden alaan. Työoikeuden alalla vähimmäisuoja ja kansainvälisiä standardeja voidaan aina parantaa työntekijöiden eduksi. Ne ovat perusta, johon hallitukset ja työmarkkinaosapuolet voivat turvautua saadakseen lisätakeita. Kauppaoikeuden alalla sitä vastoin perussuoja muodostaa enimmäistason, jotta vältetään ristiriita kilpailun edistämistä koskevan tavoitteen kanssa. Mahdollisia täydennyksiä perussuojaan pidetään perusteettomina palvelujen tarjoamisen rajoituksina ja näin ollen tullien ulkopuolisia kaupan esteinä.
- Unionin tuomioistuimen eri tuomioiden seurauksena kansallisten ammattiliittojen liikkumavara lähettävien yritysten soveltamien työehtojen ja työolojen säätelyssä on erittäin rajallinen: ammattiyhdistykset eivät voi järjestää lakkoja tai muita protestin muotoja, joilla ulkomaisia yrityksiä voitaisiin painostaa allekirjoittamaan sopimuksia tai kunnioittamaan kansallisissa työehtosopimuksissa asetettuja vähimmäisvaatimuksia.
- Unionin tuomioistuimen viimeisimmän oikeuskäytännön perusteella on erittäin vaikeaa laajentaa lähetettyjen työntekijöiden suojaa direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa mainittujen näkökohtien ulkopuolelle (ks. asia C-341/05, Laval, tuomio 18.12.2007, 108 kohta, EUVL C 51, 2008 s. 9–10; asia C-438/05, Viking Line, tuomio 11.12.2007, Kok., s. 1-10779, 81 kohta). Tämän tulkinnan mukaan on niin, että jos

palvelujen vapaa liikkuvuus on ristiriidassa työmarkkinasuhteiden kansallisessa järjestelmässä harjoitetun oikeuksien kollektiivisen puolustamisen kanssa, ensiksi mainittu voittaa melkein aina.

Ohjeita politiikkaan

- Lähetettyjen työntekijöiden erityispiirteitä ja suojan tarvetta koskevan hedelmällisen keskustelun edellytyksenä on lähetettyjä työntekijöitä koskevien luotettavien tietojen saatavuus. Muun muassa yhteinen EU:n laajuisen seurantajärjestelmä on kiireellisesti perustettava. Järjestelmässä kerättäisiin tietoa lähetettyjen työntekijöiden määrästä ja heidän työehdoistaan ja työoloistaan sisällyttämällä siihen jo tällä hetkellä käytössä olevat lähteet (esimerkiksi E101-menettelyyn osallistuvat sosiaaliturvajärjestelmät ja jo käytössä olevat ilmoitusmenettelyt) ja täydentämällä tietojen keruussa olevat aukkokohdat.
- Jos vastaanottajavaltiossa luotaisiin edellytykset edunvalvonnalle ja työehtosopimusneuvotteluille, tämä voisi osaltaan merkittävästi edistää mahdollisten väärinkäytösten rajoittamista sekä oikeudenmukaisten työehtojen ja kilpailuedellytysten aikaansaamista. Tässä voidaan käyttää erilaisia keinoja. Tietojen luovuttamista ja kuulemista koskevat oikeudet voidaan ulottaa koskemaan lähetettyjä työntekijöitä vastaanottavassa yrityksessä, lähetettyjä työntekijöitä koskevat erityissopimukset voidaan sallia ja työmarkkinajärjestöt ja/tai sosiaaliturvalaitokset voivat valistaa lähetettyjä työntekijöitä heidän oikeuksistaan.
- Työmarkkinaosapuolten välinen yhteistyö lähettäjä- ja vastaanottajavaltiossa voi muodostaa hyvät puitteet tietojen keräämiselle ja väärinkäytösten ehkäisylle. Ammattiliitot ja toisinaan myös työnantajat ovat jo tehneet lähetettyjä työntekijöitä koskevia aloitteita ja laatineet suuntaviivoja kysymyksen käsittelemiseksi, toisinaan rajat ylittävällä tasolla.
- Työmarkkinaosapuolten aseman vahvistaminen kansallisella ja mahdollisesti myös Euroopan tasolla voi osaltaan auttaa korjaamaan tilannetta, johon tällä hetkellä näyttävät vaikuttavan lähinnä taloudelliset näkökohdat ja Euroopan tason sääntelymallit. Se helpottaisi seurantajärjestelmän perustamista ja mahdollistaisi lähetettyjen työntekijöiden työehtojen ja työolojen sääntelyn.

Lisätietoja

Posted workers in the European Union (Lähetetyt työntekijät Euroopan unionissa) raportti on saatavana osoitteessa www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/index.htm.

Isabella Bileta, tutkimusjohtaja:
ibi@eurofound.europa.eu