EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.3.2014
COM(2014) 176 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamisesta

{SWD(2014) 108 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamisesta

1. JOHDANTO

1.1. Direktiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuokratyötä koskevan direktiivin 2008/104/EY[1], jäljempänä 'direktiivi', EY:n perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan (nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 2 kohta) nojalla.

Direktiivin tarkoituksena on huolehtia vuokratyöntekijöiden suojelusta ja parantaa vuokratyön laatua varmistamalla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltaminen vuokratyöntekijöihin ja tunnustamalla työvoiman vuokrausyritykset työnantajiksi, ottaen samalla huomioon, että vuokratyön käytölle on vahvistettava asianmukaiset puitteet, joilla edistetään tehokkaasti työpaikkojen luomista ja joustavien työmuotojen kehittämistä.

Tarkemmin ottaen direktiivillä

- vahvistetaan yhdenvertaisen kohtelun periaate käyttäjäyrityksissä, mutta sallitaan tietyt rajoitetut poikkeukset tiukoin edellytyksin;
- säädetään vuokratyön käyttöön liittyvien rajoitusten ja kieltojen tarkastelusta, joka jäsenvaltioiden on toteutettava saattaessaan direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä;
- parannetaan vuokratyöntekijöiden mahdollisuuksia saada vakituinen työpaikka, käyttää käyttäjäyritysten yhteisiä järjestelyjä ja osallistua koulutukseen;
- säädetään vuokratyöntekijöiden edustuksesta.

Työvoiman vuokrausyritysten tarjoamat palvelut eivät kuulu palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY[2] soveltamisalaan. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetään, ettei sitä sovelleta työvoiman vuokrausyritysten palveluihin.

1.2. Kertomuksen oikeusperusta ja tarkoitus

Tässä kertomuksessa tarkastellaan direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa 12 artiklan vaatimusten mukaisesti:

Kuultuaan jäsenvaltioita ja yhteisön tason työmarkkinaosapuolia komissio tarkastelee tämän direktiivin soveltamista 5 päivään joulukuuta 2013 mennessä tehdäkseen tarvittaessa ehdotuksen tarpeellisista muutoksista.

Kertomuksella on kaksi päämäärää. Ensinnäkin siinä luodaan katsaus direktiivin täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa ja nostetaan esiin keskeisiä ongelmia. Kaikkia kansallisia

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, vuokratyöstä, EUVL L 327, 5.12.2008, s. 9.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36.

täytäntöönpanotoimia ei kuitenkaan voida käsitellä kattavasti.[3] Toiseksi selvitetään, onko direktiivin soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella kaksi vuotta sen jälkeen, kun määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on päättynyt, syytä muuttaa voimassa olevaa säädöstä.

Komissio on kertomusta varten tarkastellut jäsenvaltioiden kansallisia säännöksiä, joilla direktiivi pannaan täytäntöön. Lisäksi kertomus perustuu vastauksiin, joita komissio sai kahteen kyselyyn, joista ensimmäinen koski jäsenvaltioiden valintoja, joita ne ovat tehneet direktiivin täytäntöönpanemiseksi kansallisessa lainsäädännössä, ja toinen direktiivin uudelleentarkastelua ja kustannuskysymyksiä.

Molemmat kyselyt toimitettiin jäsenvaltioille. Toinen kyselyistä osoitettiin lisäksi Euroopan tason työmarkkinaosapuolille. Kertomukseen on saatu apua myös hallitustenväliseltä asiantuntijaryhmältä, joka käsittelee direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja jonka työhön Euroopan työmarkkinaosapuolet ovat osallistuneet. Kertomuksessa hyödynnetään lisäksi komission saatavilla olevia tietoja muista lähteistä, kuten Euroopan työlainsäädäntöä käsittelevän verkoston (*European Labour Law Network*) riippumattomista asiantuntijaraporteista.

Kertomuksen 5 kohta perustuu suurelta osin jäsenvaltioiden kertomuksiin vuokratyön käyttöön liittyvien rajoitusten tai kieltojen tarkastelun tuloksista ja täydentäviin tietoihin, joita komissio on pyytänyt eri jäsenvaltioilta. Myös muita saatavilla olevia lähteitä on käytetty, erityisesti komissiolle tehtyjä kanteluja ja Euroopan työmarkkinaosapuolilta saatuja tietoja.

2. DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 5 päivään joulukuuta 2011 mennessä joko antamalla ja julkaisemalla direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset tai varmistamalla, että työmarkkinaosapuolet sisällyttävät sopimuksiinsa tarvittavat säännökset.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Useissa tapauksissa täytäntöönpano kuitenkin viivästyi ja eteni vasta komission käynnistettyä rikkomusmenettelyjä. Komissio lähetti vuoden 2012 alkupuolella virallisen huomautuksen 15 jäsenvaltiolle, jotka eivät olleet ilmoittaneet täytäntöönpanotoimistaan. Myöhemmin samana vuonna kolmelle jäsenvaltiolle lähetettiin perusteltuja lausuntoja. Viimeisenä direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään saattaneessa jäsenvaltiossa täytäntöönpanolainsäädäntö tuli voimaan 1. heinäkuuta 2013.

Jäsenvaltiot saattoivat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään monin eri tavoin. Tämä johtuu siitä, että ennen direktiivin soveltamista vuokratyötä säänneltiin joissain jäsenvaltioissa kansallisella lainsäädännöllä ja toisissa jäsenvaltioissa pääasiassa työehtosopimuksilla tai molemmin tavoin. Tietyissä jäsenvaltioissa ei ollut vuokratyöhön sovellettavaa lainsäädäntökehystä, joten näissä maissa kyseistä työmuotoa säänneltiin ensimmäisen kerran, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joissain jäsenvaltioissa muutettiin vain yhtä säädöstä, kun taas toisissa muutoksia tehtiin useisiin säädöksiin.

Kolmessa jäsenvaltiossa (*Luxemburgissa*, *Puolassa* ja *Ranskassa*) katsottiin, että niiden kansalliset säännökset täyttivät jo direktiivin vaatimukset eikä direktiivin voimaantulo edellyttänyt muutoksia.

[3] Mitään tähän kertomukseen sisältyvää ei pidä ymmärtää siten, että se vaikuttaisi kantaan, jonka komissio saattaa myöhemmin muodostaa mahdollisten oikeustoimien yhteydessä.

3. SOVELTAMISALA JA MÄÄRITELMÄT (1 JA 3 ARTIKLA)

3.1. Direktiivin soveltaminen käyttäjäyrityksiin, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa (1 artiklan 2 kohta)

Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että direktiiviä sovelletaan sekä julkisen että yksityisen sektorin yrityksiin, jotka ovat työvoiman vuokrausyrityksiä tai käyttäjäyrityksiä ja harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko kyseessä voittoa tavoitteleva toiminta.

Työvoiman vuokrausyritykset täyttävät tavallisesti taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan ehdon. Joitakin käyttäjäyritysten toimintoja, esimerkiksi osittain julkisen sektorin hoitamaa toimintaa, ei kuitenkaan voida pitää taloudellisena.[4] Jäsenvaltioiden ei tarvitse soveltaa direktiiviä käyttäjäyrityksiin, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa. Kuitenkin 19 jäsenvaltiota soveltaa direktiiviä käyttäjäyrityksiin, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa. *Alankomaat*, *Bulgaria*, *Irlanti*, *Kypros*, *Luxemburg*, *Malta*, *Romania*, *Tanska* ja *Yhdistynyt kuningaskunta* ovat päättäneet jättää tällaiset yritykset täytäntöönpanosäännöstensä soveltamisalan ulkopuolelle.

Tämän säännöksen täytäntöönpano ei tällä hetkellä vaikuta aiheuttavan erityisiä ongelmia.

3.2. Julkisesti järjestettyjä tai julkisista varoista tuettuja erityisiä ammatillisia koulutus- tai uudelleenkoulutusohjelmia taikka työllistymistä edistäviä ohjelmia koskeva poikkeus (1 artiklan 3 kohta)

Direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus työmarkkinaosapuolia kuultuaan jättää täytäntöönpanotoimien soveltamisalan ulkopuolelle työsuhteet, jotka on tehty julkisesti järjestetyn tai julkisista varoista tuetun erityisen ammatillisen koulutus- tai uudelleenkoulutusohjelman taikka työllistymistä edistävän ohjelman puitteissa.

Valtaosa jäsenvaltioista ei jätä soveltamatta kansallisia täytäntöönpanosäännöksiään edellä mainittuihin työsuhteisiin.

Irlanti, *Itävalta*, *Kypros*, *Malta*, *Ruotsi*, *Tanska* ja *Unkari* soveltavat poikkeusta. *Kyproksessa* ja *Irlannissa* pyrkimyksenä on helpottaa sellaisten tiettyjen väestöryhmien sijoittumista tai uudelleensijoittumista työmarkkinoille, joille tämä voi olla vaikeaa. *Ruotsi* soveltaa poikkeusta työntekijöihin, jotka saavat erityistä työllisyystukea tai ovat suojatyössä, mutta vain yhdenvertaisen kohtelun periaatteen osalta. Näihin työntekijäryhmiin sovelletaan edelleen säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi mahdollisuutta hyödyntää käyttäjäyrityksen palveluja ja yhteisiä järjestelyjä ja saada tietoa käyttäjäyrityksessä olevista vapaista työpaikoista.

Komission tiedossa ei ole mitään tämän poikkeuksen soveltamiseen liittyviä erityisiä vaikeuksia tai tapauksia, joissa kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät vastaisi direktiivin vaatimuksia.

[4] Perussopimuksen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen mukaan kaikki palvelun tuottaminen, josta maksetaan korvaus, on katsottava taloudelliseksi toiminnaksi. Unionin tuomioistuimen mukaan palvelun käyttäjien ei tarvitse välttämättä olla palvelun maksajia, mutta kyseisen palvelun tuottaminen edellyttää taloudellisen vastikkeen suorittamista. Toiminta, jota esimerkiksi valtio toteuttaa sosiaalisten tehtäviensä yhteydessä tai jota toteutetaan valtion lukuun ilman taloudellista vastiketta (esim. kansallisen opetusjärjestelmän yhteydessä järjestetyt kurssit tai korkea-asteen oppilaitoksessa järjestetyt kurssit, joiden rahoitus maksetaan pääasiallisesti julkisista varoista), ei ole taloudellista toimintaa (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin” (SEC(2010) 1545 final, 7.12.2010), erityisesti 6.1–6.3 kohta).

3.3. Määritelmät (3 artiklan 1 kohdan a–e alakohta)

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa määritellään useita direktiivissä käytettyjä keskeisiä käsitteitä: ”työntekijä”, ”työvoiman vuokrausyritys”, ”vuokratyöntekijä”, ”käyttäjäyritys” ja ”toimeksianto”.

Useat jäsenvaltiot (*Irlanti, Italia, Kreikka, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Ruotsi, Unkari* ja *Yhdistynyt kuningaskunta*) ovat sisällyttäneet ainakin joitakin näistä määritelmistä täytäntöönpanolainsäädäntöönsä käyttämällä useimmiten lähes samanlaista muotoilua kuin direktiivissä. Tämä käytäntö selkeyttää selvästi kansallisten täytäntöönpanotoimien soveltamisalaa. Osa jäsenvaltiosta ei ole käyttänyt samoja määritelmiä.

Latvian täytäntöönpanolainsäädännössä todetaan nimenomaisesti, että työvoiman vuokrausyritystä pidetään vuokratyöntekijän työnantajana. Tämä selkeyttävä huomio vastaa 3 artiklan 1 kohdan määritelmiä, joiden mukaan vuokratyöntekijällä on työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa siinä tarkoituksessa, että hänet asetetaan käyttäjäyrityksen palvelukseen suorittamaan työtehtävää sen valvonnassa ja johdolla.

4. YHDENVERTAISEN KOHTELUN PERIAATE

4.1. Keskeisiä työehtoja koskeva yhdenvertainen kohtelu (3 artiklan 1 kohdan f alakohta, 3 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta ja 5 artiklan 1 kohta)

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yhdenvertaisen kohtelun periaate käyttäjäyrityksissä. Periaatteen mukaisesti vuokratyöntekijöillä on heidän toimeksiantonsa ensimmäisestä päivästä lähtien oltava keskeiset työehdot, joita heihin sovellettaisiin, jos kyseinen yritys olisi palkannut heidät suoraan hoitamaan samaa tehtävää. Nämä ehdot koskevat palkkaa sekä työaikaa, ylityötä, taukoja, lepoaikoja, yötyötä, lomia ja yleisiä vapaapäiviä. Ehtoja on sovellettava vuokratyöntekijöihin siinä määrin, että ne muodostavat käyttäjäyrityksessä voimassa olevat sitovat yleiset säännökset. Ehtojen on täytettävä myös käyttäjäyrityksessä voimassa olevat säännöt, jotka koskevat raskaana olevien tai imettävien naisten suojelua, lasten ja nuorten suojelua sekä naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua ja kaikkea syrjinnän torjuntaa[5].

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta voidaan tietyissä tilanteissa poiketa. Direktiivissä määritellään tätä varten kuitenkin tiukat edellytykset, joita käsitellään jäljempänä.

Useat jäsenvaltiot sovelsivat yhdenvertaisen kohtelun periaatetta jo ennen direktiivin voimaantuloa. Tällä hetkellä kaikki jäsenvaltiot tunnustavat periaatteen. Kuitenkin 12 jäsenvaltiota sallii periaatetta koskevia poikkeuksia tietyissä olosuhteissa. Lisäksi useimmat jäsenvaltiot ovat valinneet sanamuodon, joka eroaa vaihtelevassa määrin direktiivissä käytetyistä termeistä, erityisesti saattaessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, jossa määritellään yhdenvertaisen kohtelun

[5] Tässä kertomuksessa ei tarkastella seuraavien direktiivien noudattamista: neuvoston direktiivi 92/85/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä (EYVL L 348, 28.11.1992, s. 1), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23), neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22) ja neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16).

periaate, ja 3 artiklan 1 kohdan f alakohdan, jossa määritetään käsitteen ”keskeiset työehdot” soveltamisala.

Esimerkiksi *Virossa* yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpano perustuu ”vastaavaa työtä tekevän työntekijän” käsitteeseen käyttäjäyrityksessä. Jos vastaavaa työtä tekevää työntekijää ei ole, vertailussa olisi käytettävä sovellettavaa työehtosopimusta. Jos työehtosopimusta ei ole, vastaavaa työtä tekevänä työntekijänä pidetään työntekijää, joka tekee samaa työtä tai hoitaa samanlaisia työtehtäviä samalla alueella. Vaikuttaa siltä, että myös *Puolassa* ja *Yhdistyneessä kuningaskunnassa* vuokratyöntekijöihin sovellettavat ehdot määritetään vertaamalla heitä vastaavaa työtä tekeviin työntekijöihin käyttäjäyrityksessä.

Komissio aikoo seurata, voidaanko vastaavaa työtä tekevän työntekijän vertailua käyttämällä varmistaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen asianmukainen soveltaminen vai voiko se johtaa vuokratyöntekijöitä syrjiviin käytäntöihin. Tarvittaessa komissio hyväksyy asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen direktiivin täysimääräisen noudattamisen.

Lisäksi komissio aikoo varmistaa, että ”keskeisten työehtojen” käsitettä sovelletaan asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä käsite koskee palkkaa sekä työaikaa, ylityötä, taukoja, lepoaikoja, yötyötä, lomia ja yleisiä vapaapäiviä. Tämä luettelo on sitova, eikä siitä voi poiketa.

4.2. Mahdolliset poikkeukset

4.2.1. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat työmarkkinaosapuolia kuultuaan säätää palkkaa koskevasta poikkeuksesta, jos vuokratyöntekijät, jotka ovat vakituisessa työsuhteessa työvoiman vuokrausyritykseen, saavat palkkaa myös kahden toimeksiannon väliseltä ajalta. Enemmistö jäsenvaltioista ei sovella tätä poikkeusta.

Irlanti, *Malta*, *Ruotsi*, *Unkari* ja *Yhdistynyt kuningaskunta* säätävät kuitenkin palkkaa koskevasta poikkeuksesta sellaisten toimeksiantojen yhteydessä, joissa vuokratyöntekijällä on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus ja hänelle maksetaan palkkaa myös toimeksiantojen välillä eli aikoina, jolloin hän ei työskentele.

Unkarin työlainsäädännön mukaan vuokratyöntekijöillä, jotka täyttävät nämä edellytykset, on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun palkkojen ja muiden etuuksien osalta 184. työpäivästä lähtien käyttäjäyrityksessä.

Irlannissa työntekijöiden suojelusta (vuokratyö) annetussa vuoden 2012 laissa säädetään, että vuokratyöntekijöillä, joilla on vakituinen työsopimus, ei ole oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun toimeksiantojen aikana, mikäli heille maksetaan toimeksiantojen väliseltä ajalta vähintään puolet siitä palkasta, joka heille maksettiin viimeisimmästä toimeksiannosta, ja vähintään kansallisen vähimmäispalkan verran. Ennen työsopimuksen tekemistä työvoiman vuokrausyrityksen on ilmoitettava vuokratyöntekijälle kirjallisesti, ettei tällä ole oikeutta samaan palkkaan.

Vastaavia säännöksiä sovelletaan myös *Yhdistyneessä kuningaskunnassa*, missä vuokratyöntekijöistä annetuissa vuoden 2010 määräyksissä määrätään yhdenvertaista kohtelua koskevasta poikkeuksesta, jota sovelletaan 5 artiklan 2 kohdan edellytykset täyttäviin vuokratyöntekijöihin palkan ja lomapalkan osalta. Toimeksiantojen väliseltä ajalta vuokratyöntekijöillä on oikeus saada vähintään 50 prosenttia peruspalkasta, joka heille on maksettu 12 viime viikon aikana tehdystä edellisestä toimeksiannosta, ja joka tapauksessa vähintään kansallinen vähimmäispalkka. Työsopimuksessa on todettava, ettei vuokratyöntekijällä ole oikeutta samaan palkkaan.

Maltan vuokratyöntekijöistä annetuissa vuoden 2010 määräyksissä todetaan, että samapalkkaisuutta koskevaa säännöstä ei sovelleta vuokratyöntekijään, jolla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus ja jolle maksetaan palkkaa toimeksiantojen väliseltä ajalta.

Ruotsissa annetun direktiivin täytäntöönpanolainsäädännön nojalla yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ei sovelleta palkan osalta työntekijöihin, jotka ovat vakituisessa työsuhteessa työvoiman vuokrausyritykseen ja saavat palkkaa toimeksiantojen väliseltä ajalta.

Näin ollen viisi edellä mainittua jäsenvaltiota poikkeaa samapalkkaisuuden periaatteesta silloin, kun vuokratyöntekijät on asetettu käyttäjäyritysten palvelukseen. Rajoittamatta sovellettavia vähimmäispalkkoja yksikään näistä jäsenvaltioista ei ole hyväksynyt sääntöjä, joilla rajoitetaan poikkeusta toimeksiantojen aikana esimerkiksi säätämällä erityisestä palkan vähimmäistasosta. *Malta*, *Ruotsi* ja *Unkari* eivät ole asettaneet vähimmäisvaatimuksia toimeksiantojen väliseltä ajalta maksettavalle palkalle. *Maltassa* vuokratyöntekijöillä on kuitenkin oikeus samaan palkkatasoon toimeksiantojen aikana ja niiden välillä.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohtaa on yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevana poikkeuksena tulkittava rajoitetusti. Se ei koske vuokratyöntekijöitä, joilla on määräaikainen työsopimus, ja sitä voidaan soveltaa yksinomaan niihin työntekijöihin, joilla on vakituinen työsopimus.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan kansallisen täytäntöönpanon kannalta tämä poikkeus aiheuttaa useita tulkintakysymyksiä siltä osin, voiko vuokratyöntekijöiden palkkataso toimeksiantojen aikana ja niiden välillä olla lain mukaan yhtä alhainen kuin mahdollinen sovellettava vähimmäispalkka, koska vähimmäispalkan alarajaa ei ole määritelty. Myös toimenpiteitä, joilla väärinkäyttö pyritään estämään, on tarkasteltava.

Näitä kysymyksiä olisi selvitettävä perusteellisesti direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä käsittelevän asiantuntijaryhmän tulevissa kokouksissa. Joka tapauksessa komissio aikoo ottaa käyttöön asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat direktiivin säännöksiä täysimääräisesti.

4.2.2. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetty poikkeus

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat työmarkkinaosapuolia kuultuaan antaa näille mahdollisuuden tehdä tai pitää voimassa vuokratyöntekijöiden työehtoja koskevia työehtosopimuksia, jotka poikkeavat yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, noudattaen vuokratyöntekijöiden yleistä suojelua. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan tulkinnassa pitäisi ottaa huomioon määräaikaisessa tai tilapäisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työturvallisuutta ja -terveyttä koskevan direktiivin 91/383/ETY[6] 2 artiklan 2 kohta. Tämän säännöksen mukaisesti työntekijän tilapäinen työsuhde tilapäistöitä välittävään yritykseen ei oikeuta erilaiseen kohteluun työolojen suhteen, kun on kyse turvallisuudesta ja terveyden suojelusta.

Suurin osa jäsenvaltioista ei sovella 5 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta. Tämä säännös tarjoaa silti joustavuutta, ja siinä on otettu huomioon, että tietyissä jäsenvaltioissa vuokratyötä on perinteisesti säännelty pääasiassa työehtosopimuksilla. Kymmenen jäsenvaltiota (*Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Saksa, Suomi, Ruotsi, Tanska* ja *Unkari*) on hyväksynyt säännöksiä, jotka mahdollistavat vuokratyöntekijöiden yhdenvertaisesta

[6] Neuvoston direktiivi 91/383/ETY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1991, määräaikaisessa tai tilapäisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työturvallisuuden ja -terveyden parantamisen edistämistä koskevien toimenpiteiden täydentämisestä, EYVL L 206, 29.7.1991, s. 19.

kohtelusta poikkeavat työehtosopimukset. *Irlanti*, *Itävalta* ja *Ruotsi* edellyttävät, että näissä työehtosopimuksissa noudatetaan asianmukaista tasapainoa, jotta varmistetaan, että niillä ei rajoiteta vuokratyöntekijöiden yleistä suojelua.

Komission tiedossa ei tällä hetkellä ole erityisiä ongelmia, joita tämän säännöksen täytäntöönpano aiheuttaisi. Se valvoo ”vuokratyöntekijöiden yleisen suojelun” noudattamista kaikissa tapauksissa, erityisesti silloin, jos kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä ei mainita tätä käsitettä.

4.2.3. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetty poikkeus

Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti edellyttäen, että vuokratyöntekijöille turvataan riittävä suojelun taso silloin, kun jäsenvaltiossa ei ole järjestelyä, jolla työehtosopimukset voitaisiin julistaa yleissitoviksi tai jolla sopimusmääräykset voitaisiin ulottaa kaikkiin samanlaisiin yrityksiin tietyllä alalla tai maantieteellisellä alueella, jäsenvaltiot voivat kansallisten työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen perusteella poiketa yhdenvertaisesta kohtelusta vuokratyöntekijöiden keskeisten työehtojen osalta. Tähän voi kuulua tietyn pituinen kynnysaika, jona yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei sovelleta.

Ainoastaan *Yhdistynyt kuningaskunta* ja *Malta* soveltavat 5 artiklan 4 kohtaa. *Yhdistyneessä kuningaskunnassa* vuokratyöntekijöillä on oikeus täysimääräiseen yhdenvertaiseen kohteluun käyttäjäyrityksessä sen jälkeen, kun he ovat tehneet samaa työtä samalle työnantajalle 12 viikon pituisen kynnysajan. *Maltassa* yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei palkan osalta sovelleta toimeksiannon neljän ensimmäisen viikon aikana, mikäli kyseinen toimeksianto kestää vähintään 14 viikkoa.

Direktiivin 5 artiklan 4 kohtaa soveltavien jäsenvaltioiden on täsmennettävä, sisältyvätkö ammatilliset sosiaaliturvajärjestelmät, mukaan lukien ammatilliset eläkejärjestelmät, työntekijöiden sairausajan korvaukset tai taloudellisen osallistumisen järjestelmät keskeisiin työehtoihin. *Yhdistynyt kuningaskunta* ja *Malta* ovat jättäneet nämä järjestelmät niiden keskeisten työehtojen ulkopuolelle, joihin vuokratyöntekijöillä on oikeus.

Lisäksi 5 artiklan 5 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet 5 artiklan soveltamista koskevien väärinkäytösten estämiseksi ja erityisesti tämän direktiivin säännösten kiertämiseen tähtäävien peräkkäisten toimeksiantojen estämiseksi. Yhdenvertaisen kohtelun ja samapalkkaisuuden periaatteiden kiertämisen riski on erityisen korkea, jos periaatteita ei sovelleta vuokratyöntekijöiden toimeksiantojen ensimmäisestä päivästä lähtien vaan vasta kynnysajan jälkeen.

Yhdistynyt kuningaskunta on hyväksynyt tarkkoja toimenpiteitä lainsäädännön väärinkäytösten estämiseksi muun muassa säätämällä, että jos toimeksiannossa on enintään kuuden viikon pituinen tauko, kynnysaika ei ala alusta. *Maltassa* säädetään, että jos vuokratyöntekijä, jolla ei ole oikeutta samaan palkkaan toimeksiannon neljän ensimmäisen viikon aikana, korvataan toistuvasti toisella työntekijällä, korvaava vuokratyöntekijä hyötyy palkkaa koskevasta yhdenvertaisesta kohtelusta toimeksiannon ensimmäisestä päivästä lähtien.

5. VUOKRATYÖN KÄYTTÖÖN LIITTYVIEN RAJOITUSTEN JA KIELTOJEN TARKASTELU (4 ARTIKLA)

5.1. Direktiivin 4 artiklan tarkoitus

Direktiivin 4 artiklassa säädetään, että vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset tai kiellot saavat perustua ainoastaan yleisen edun mukaisiin syihin, jotka liittyvät erityisesti

– vuokratyöntekijöiden suojeluun;

– työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksiin;

– tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti;

– tarpeeseen varmistaa, että väärinkäytöksiä ehkäistään.

Jäsenvaltioiden edellytettiin työmarkkinaosapuolia kuultuaan tarkastelevan näitä kieltoja ja rajoituksia sen varmistamiseksi, olivatko ne edelleen yleisen edun mukaisin syin perusteltuja, ja tiedottavan komissiolle tarkastelun tuloksista kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen määräajan loppuun mennessä (5. joulukuuta 2011). Työehtosopimuksissa määrättyjen rajoitusten ja kieltojen tarkastelun saattoivat suorittaa ne työmarkkinaosapuolet, jotka olivat neuvotelleet sopimuksen.

Kuten vuokratyöstä annetun direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä käsittelevän asiantuntijaryhmän vuoden 2011 raportissa todetaan tarkastelun laajuudesta, sen tulisi kattaa kaikki jäsenvaltioiden soveltamat toimenpiteet, jotka on vahvistettu esimerkiksi laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä ja joilla pyritään rajoittamaan tai joilla rajoitetaan vuokratyötä.

Lisäksi 4 artiklan 4 kohdassa selvennetään, että 4 artiklan säännökset eivät vaikuta työvoiman vuokrausyritysten rekisteröintiä, lisensiointia, sertifiointia, rahoitustakuita tai valvontaa koskeviin kansallisiin vaatimuksiin. Näin ollen johonkin mainittuun luokkaan kuuluvat vaatimukset, jotka liittyvät työvoiman vuokrausyritysten markkinoillepääsyyn tai toiminnan harjoittamiseen, eivät kuulu rajoitusten ja kieltojen tarkastelua koskevan velvoitteen soveltamisalaan.

Direktiivin 4 artiklassa rajoitetaan niitä perusteita, joita jäsenvaltiot voivat käyttää rajoittaakseen vuokratyön käyttöä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohta sitoo kaikkia jäsenvaltioita. Kukin jäsenvaltio voi päättää kansallisesti menetelmästä, jolla tämä säännös pannaan täytäntöön. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanolle ei ole asetettu aikarajoituksia. Direktiivin 4 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot tarkastelemaan vuokratyön käyttöön liittyviä kieltoja ja rajoituksia, ilmoittamaan tarkastelun tuloksista komissiolle ja perustelemaan kiellot ja rajoitukset yleisen edun mukaisilla syillä.

5.2. Jäsenvaltioiden tarkastelun tulokset

Kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle vuokratyön käyttöön liittyvien rajoitusten ja kieltojen tarkastelun tilanteesta.

Kaksikymmentäneljä jäsenvaltiota on ilmoittanut tarkastelunsa tuloksista. Neljä jäsenvaltiota (*Irlanti, Luxemburg, Malta* ja *Yhdistynyt kuningaskunta*) totesi, ettei käytössä ole mitään rajoituksia tai kieltoja. Sen vuoksi nämä jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet tarkastelua.

Irlannin, Maltan ja *Yhdistyneen kuningaskunnan* tapauksissa komissio ei selvityksissään löytänyt erityisiä rajoituksia tai kieltoja, joiden vuoksi näiden jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava kyseisiä säännöksiä. *Luxemburgin* osalta komissio havaitsi sovellettavassa

kansallisessa lainsäädännössä rajoituksia, jotka koskevat esimerkiksi toimeksiantojen kestoa tai luetteloa syistä, jotka oikeuttavat vuokratyön käytön. Sen vuoksi *Luxemburgin* olisi työmarkkinaosapuolia kuultuaan tarkasteltava käytössä olevia kieltoja ja rajoituksia direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Kahdenkymmenenneljän jäsenvaltion toimittamat kertomukset rajoitusten ja kieltojen tarkastelun tuloksista olivat hyvin erimuotoisia ja -pituisia. Useimmissa tapauksissa komissio pyysi täydentämään kertomusta täsmällisemmillä ja tarkemmilla tiedoilla.

Tämä vaihtelu johtuu osittain jäsenvaltioiden erilaisista tilanteista. Vaikka vuokratyön osuus kaikista työsuhteessa olevista työntekijöistä on pieni, joissain maissa sitä käytetään paljon laajemmin kuin toisissa. Tietyissä jäsenvaltioissa vuokratyötä koskeva lainsäädäntökehys hyväksyttiin 1960-luvulla (*Alankomaat*) tai 1970-luvulla (*Ranska, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta*). Useissa muissa maissa vuokratyön sääntely on aloitettu paljon myöhemmin, joissain tapauksissa vasta silloin, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi vaikka vuokratyöntekijöiden lukumäärä on melko vähäinen, tämän joustavan työmuodon vaikutus kansallisten työmarkkinoiden toimivuuteen on ilmeinen. Kaikki jäsenvaltiot ovat tehneet erityisiä valintoja työpolitiikassaan esimerkiksi suosimalla työmarkkinoiden joustavuutta eri tavoin. Nämä valinnat vaikuttavat vuokratyön rooliin ja asemaan kansallisilla työmarkkinoilla.

Viisi jäsenvaltiota (*Latvia, Liettua, Slovakia, Tanska* ja *Viro*) totesi tarkastelun tuloksia koskevassa kertomuksessaan, että ne eivät sovella mitään kieltoja tai rajoituksia vuokratyön käyttöön.

Useat jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle lisäksi direktiivin 4 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvista kansallisista säännöksistä, jotka liittyvät esimerkiksi työvoiman vuokrausyritysten rekisteröintiin ja rahoitustakuihin. Tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan tarvitse sisällyttää tarkasteluun.

5.2.1. Kieltojen ja rajoitusten perustelu yleisen edun mukaisilla syillä

Jäsenvaltioiden soveltamat vuokratyön käyttöön liittyvät kiellot ja rajoitukset saavat perustua ainoastaan yleisen edun mukaisiin syihin, kuten 5.1 kohdassa todetaan. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa viitataan ”yleisen edun mukaisiin syihin, jotka liittyvät erityisesti vuokratyöntekijöiden suojeluun, työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksiin tai tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja että väärinkäytöksiä ehkäistään”; tämä on ohjeellinen ja ei-tyhjentävä luettelo syistä, joilla kiellot ja rajoitukset voidaan perustella.

Jäsenvaltioiden edellytettiin ilmoittavan komissiolle soveltamiensa kieltojen ja rajoitusten perusteista kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen määräajan loppuun mennessä. Ne luettelivat useita kieltoja ja rajoituksia, ja valtaosassa näistä tapauksista mainittiin yksi tai useampi yleisen edun mukainen syy, joka luetellaan 4 artiklan 1 kohdan perusteissa. Mikäli jäsenvaltiot katsoivat, että samaa perustetta voidaan soveltaa useaan rajoittavaan toimenpiteeseen, ne antoivat eri kielloille tai rajoituksille yhteisen perustelun.

Kaiken kaikkiaan ja vain muutamin poikkeuksin jäsenvaltiot tarjosivat hyvin yleisiä perusteluja soveltamilleen rajoituksille, vaikka komissio pyysi ilmoittamaan tarkemmin, miksi kansalliset viranomaiset katsoivat, että sovellettavat kiellot ja rajoitukset perustuivat yleisen edun mukaisiin syihin.

Jäsenvaltiot mainitsivat erityisesti perusteita, jotka luetellaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa:

- Useat jäsenvaltiot (etenkin *Belgia, Bulgaria, Italia, Kreikka, Kroatia, Portugali, Puola, Ranska, Saksa, Slovenia, Tšekki, Unkari*) perustelivat tiettyjä kieltoja tai rajoituksia ”vuokratyöntekijöiden suojelulla”.

  Näin perusteltiin esimerkiksi *Saksassa* rakennusalalla sovellettavia rajoituksia. *Puolassa* rajoitetaan ajanjaksoa, jonka aikana vuokratyöntekijä voi työskennellä yhdessä käyttäjäyrityksessä, ja sen mukaan rajoitus liittyy vuokratyöntekijöiden suorittamien tehtävien tilapäiseen luonteeseen ja sillä suojellaan vuokratyöntekijöitä.

- Useat jäsenvaltiot (etenkin *Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Portugali, Puola, Ranska, Slovenia, Tšekki* ja *Unkari*) mainitsivat ”työterveys- ja työturvallisuusvaatimukset” syyksi, jonka perusteella vuokratyöntekijöiden käyttöä tehtäviin, joihin liittyy erityisiä työntekijöiden terveys- ja turvallisuusriskejä, rajoitetaan tai kielletään kokonaan. Tietyt jäsenvaltiot käyttivät tätä perustetta yhdessä muiden 4 artiklan 1 kohdassa lueteltujen perusteiden, erityisesti vuokratyöntekijöiden suojelun, kanssa (*Kroatia, Portugali, Slovenia*).

  Sloveniassa alakohtaisella työehtosopimuksella voidaan kieltää vuokratyöntekijöiden käyttö, joten tällaisen kiellon määrääminen on rajoitettu tapauksiin, joissa kiellon avulla parannetaan työntekijöiden suojelua tai työterveyttä ja -turvallisuutta.

  Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinnassa pitäisi ottaa huomioon määräaikaisessa tai tilapäisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työturvallisuutta ja -terveyttä koskevan direktiivin 91/383/ETY 5 artiklan 1 kohta. Tämän säännöksen mukaisesti jäsenvaltiot saavat kieltää vuokratyöntekijöiden ”käyttämisen tiettyihin (…) töihin, joka olisi erityisen vaarallista heidän turvallisuudelleen tai terveydelleen, ja erityisesti tiettyihin töihin, jossa (…) vaaditaan erityistä lääketieteellistä valvontaa”. EU:n lainsäädännössä ei määritellä työtä, joka on erityisen vaarallista työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle, joten jäsenvaltioilla on toimivalta määrittää tällaiset työtehtävät unionin tuomioistuin valvonnassa.

- Useat jäsenvaltiot (etenkin *Belgia, Bulgaria, Italia, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi* ja *Tšekki*) perustelivat rajoittavia toimenpiteitä ”tarpeella varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti”; toimenpiteet koskivat esimerkiksi luetteloa vuokratyöntekijöiden käytön oikeuttavista perusteista (*Italia, Puola, Ranska*), vuokratyöntekijöiden määrän tai osuuden rajoittamista käyttäjäyrityksessä (*Belgia, Italia*) tai vaatimusta, jonka mukaan työnantajan on neuvoteltava työntekijäjärjestön kanssa ennen vuokratyöntekijöiden käyttöä (*Ruotsi*).

- Eri jäsenvaltiot (*Belgia, Bulgaria, Italia, Kreikka, Puola, Ruotsi, Saksa, Tšekki*) perustelevat tiettyjä vuokratyön käyttöön liittyviä kieltoja ja rajoituksia ”tarpeella varmistaa, että väärinkäytöksiä ehkäistään”. Tällä perusteella esimerkiksi rajoitettiin vuokratyöntekijöille annettavien tehtävien luonnetta (*Italia, Puola*), annettiin mahdollisuus määrätä kansallisissa työehtosopimuksissa määräaikaisten vuokratyösopimusten lukumäärästä (*Italia*) ja säädettiin, että tietyissä tilanteissa käyttäjäyrityksen on hankittava ammattiliiton hyväksyntä ennen vuokratyöntekijöiden käyttöä (*Belgia*).

  ”Tarvetta varmistaa, että väärinkäytöksiä ehkäistään” käytettiin toisinaan yhdessä jonkin muun direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa luetellun perusteen kanssa, erityisesti tarpeen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti (*Italia, Puola, Ruotsi*).

Tietyt jäsenvaltiot perustelivat kieltoja ja rajoituksia myös seuraavilla syillä:

- Niistä jäsenvaltioista, jotka kieltävät lakko-oikeuttaan käyttävien työntekijöiden korvaamisen vuokratyöntekijöillä (*Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka,*

Kroatia, Puola, Ranska, Slovenia, Unkari), neljä (*Belgia, Italia, Kreikka* ja *Unkari*) mainitsi perusteeksi nimenomaisesti lakko-oikeuden suojelun. Useat jäsenvaltiot viittasivat direktiivin johdanto-osan 20 kappaleeseen, jonka mukaisesti direktiivin säännökset, jotka koskevat vuokratyön käyttöön liittyviä rajoituksia tai kieltoja, eivät estä sellaisten kansallisten lakien tai käytäntöjen soveltamista, joissa kielletään lakossa olevien työntekijöiden korvaaminen vuokratyöntekijöillä.

- Useat jäsenvaltiot (*Belgia, Kreikka, Puola, Ranska*) perustelivat erilaisia rajoituksia tarpeella suojella vakituisia työsuhteita ja välttää tilanteita, joissa vakituinen työpaikka täytetään tilapäisesti työskentelevillä työntekijöillä. Nämä jäsenvaltiot käyttivät perustetta erityisesti rajoittaakseen toimeksiantojen kestoa ja selittääkseen sellaisten luettelojen käyttöä, joissa luetellaan vuokratyöntekijöiden käytön oikeuttavat perusteet, kuten poissaolevan työntekijän korvaaminen, työmäärän tilapäinen lisääntyminen tai poikkeuksellisten tai kausiluontoisten tehtävien suorittaminen.
- *Itävalta* mainitsi ihmisten hengen ja terveyden suojelun perusteeksi kiintiöille, joilla rajoitetaan sellaisten vuokratyöntekijöiden osuus 10:een tai 15 prosenttiin, joita voidaan käyttää käyttäjäyrityksissä tietyissä terveysalan ammateissa.

Tarkastellessaan vuokratyön käyttöä koskevia rajoituksia ja kieltoja jäsenvaltiot olisivat voineet harkita tiettyjen sellaisten rajoitusten ja kieltojen poistamista, joita oli alunperin perusteltu vuokratyöntekijöiden suojelulla. Esimerkiksi *Romaniassa* oli aikaisemmin käytössä luettelo syistä, jotka oikeuttivat vuokratyön käytön, mutta nyt vuokratyötä on sallittua käyttää ”tiettyjen tilapäisten tehtävien suorittamiseen”. *Ruotsissa* kielto asettaa vuokratyöntekijä työntekijän entisen työnantajan palvelukseen työsopimuksen päättymistä seuraavien kuuden kuukauden aikana poistettiin 1. tammikuuta 2013 lähtien. *Belgiassa* taas vuokratyöntekijöitä saa nyt käyttää tietyissä olosuhteissa integroitumistarkoituksiin eli jos käyttäjäyritys aikoo mahdollisesti palkata työntekijän myöhemmin suoraan.

Vaikka joitakin vuokratyön käyttöä koskevia rajoituksia ja kieltoja on poistettu, tarkastelu ei toistaiseksi ole johtanut siihen, että jäsenvaltiot olisivat tehneet merkittäviä muutoksia rajoittavien toimenpiteiden laajuuteen. Useissa jäsenvaltioissa keskustellaan edelleen vuokratyön käyttöön liittyvistä kielloista ja rajoituksista sekä niiden perusteista, myös työmarkkinaosapuolten kanssa, ja pohditaan mahdollisesti tarvittavia korjauksia. Näin ollen rajoitusten ja kieltojen tarkastelu on vielä kesken useissa jäsenvaltioissa (kuten Alankomaissa, Belgiassa ja Kreikassa).

Kun 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että rajoitukset tai kiellot saavat perustua ainoastaan yleisen edun mukaisiin syihin, siinä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus jatkaa erilaisten asianmukaisesti perusteltujen kieltojen tai rajoitusten soveltamista. Komissio katsoo, että siltä osin, kuin nämä rajoitukset johtuvat asiamukaisesti perustelluista poliittisista valinnoista ja ovat oikeasuhteisia päämääräänsä nähden, ne voidaan perustella yleisen edun mukaisin syin, rajoittamatta tällaisten kieltojen ja rajoitusten perusteellisempaa tapauskohtaista selvitystä.

Vuokratyöntekijöiden suojelulla, työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksilla sekä tarpeella varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja väärinkäytöksiä ehkäistään, voidaan perustella tiettyjä vuokratyön käyttöön liittyviä kieltoja tai rajoituksia. Myös muilla yleisen edun mukaisilla syillä voidaan perustella rajoituksia siinä määrin, kuin ne ovat oikeutettuja ja oikeasuhteisia tavoitteeseensa nähden. Edellyttäen, että jäsenvaltiot noudattavat vuokratyöstä annettua direktiiviä, muuta sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä sekä esimerkiksi palveluiden tarjonnan vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevia periaatteita ja syrjimättömyyslainsäädäntöä, ne voivat säännellä eri työmuotoja, mukaan lukien vuokratyötä,

ja varmistaa työmarkkinoiden moitteettoman toiminnan omien poliittisten valintojensa mukaisesti.

Kieltoja tai rajoituksia, joilla syrjitään vuokratyöntekijöitä, ei voida pitää yleisen edun mukaisilla syillä perusteltuina. Esimerkiksi jos kielletään vammaisten henkilöiden työllistäminen vuokratyöntekijöinä, sitä ei voida perustella tarpeella varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti, eikä myöskään näiden henkilöiden suojelulla tai työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksilla.

5.2.2. Työmarkkinaosapuolten kuuleminen

Kuten 5.1 kohdassa todetaan, jäsenvaltioiden edellytettiin kuulevan työmarkkinaosapuolia ennen kieltojen ja rajoitusten tarkastelua. Lisäksi työehtosopimuksissa määrättyjen rajoitusten ja kieltojen tarkastelun saattoivat suorittaa ne työmarkkinaosapuolet, jotka olivat neuvotelleet sopimuksen.

Kieltoja ja rajoituksia tarkastelleet jäsenvaltiot ottivat työmarkkinaosapuolet mukaan prosessiin eri tavoin, mikä kuvaa työmarkkinoiden ja työmarkkinasuhteiden monimuotoisuutta eri puolilla EU:ta.

Nämä tavat voidaan jakaa kolmeen luokkaan:

- jäsenvaltiot, jotka kuulivat työmarkkinaosapuolia kieltojen ja rajoitusten tarkastelun yhteydessä (*Belgia, Italia, Kreikka, Kroatia, Portugali, Puola, Ranska, Saksa* ja *Unkari*); osa näistä jäsenvaltioista toimitti komissiolle työmarkkinaosapuolten näkemyksiä vaihtelevassa määrin (*Belgia, Kreikka, Puola* ja *Portugali*);
- jäsenvaltiot, joissa työmarkkinaosapuolet toteuttivat tarkastelun pääosin itse, koska useimmista kielloista ja rajoituksista määrätään työehtosopimuksissa (*Alankomaat, Ruotsi, Suomi* ja *Tanska*); *Suomi* ja *Ruotsi* toimittivat komissiolle työmarkkinaosapuolten näkemyksiä;
- jäsenvaltiot, joissa työmarkkinaosapuolia kuultiin kansallisten täytäntöönpanotoimien hyväksymisen yhteydessä (*Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Romania, Slovenia, Tšekki* ja *Viro*).

Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että työmarkkinaosapuolten tavat osallistua tarkasteluun kuvaavat niiden erilaista asemaa ja roolia eri puolilla EU:ta. Tapauksissa, joissa komissiolle toimitettiin työmarkkinaosapuolten näkemyksiä, on selvää, että näille näkemyksille olisi voitu antaa enemmän painoarvoa. Joka tapauksessa näyttää siltä, että työmarkkinaosapuolten kuuleminen toteutettiin Luxemburgia lukuun ottamatta 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

6. MAHDOLLISUUDET SAADA TYÖPAIKKA, KÄYTTÄÄ YHTEISIÄ JÄRJESTELYJÄ JA OSALLISTUA AMMATILLISEEN KOULUTUKSEEN (6 ARTIKLA); VUOKRATYÖNTEKIJÖIDEN EDUSTUS (7 ARTIKLA); TIEDOTTAMINEN TYÖNTEKIJÖIDEN EDUSTAJILLE (8 ARTIKLA)

6.1. Mahdollisuudet saada työpaikka, käyttää yhteisiä järjestelyjä ja osallistua ammatilliseen koulutukseen (6 artikla)

Direktiivin 6 artiklalla parannetaan vuokratyöntekijöiden mahdollisuuksia saada vakituinen työpaikka, käyttää yhteisiä järjestelyjä ja osallistua ammatilliseen koulutukseen. Siinä

säädetään erityisesti vuokratyöntekijöiden oikeudesta saada tietoa käyttäjäyrityksessä olevista vapaista työpaikoista (6 artiklan 1 kohta). Lisäksi siinä varmistetaan, että vuokratyöntekijät voivat hyödyntää käyttäjäyrityksen palveluja tai yhteisiä järjestelyjä, erityisesti ruokalapalveluja sekä lastenhoito- ja kuljetusjärjestelyjä, jollei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisista syistä (6 artiklan 4 kohta). Säännöksessä kehotetaan jäsenvaltioita tai työmarkkinaosapuolia parantamaan vuokratyöntekijöiden koulutusmahdollisuuksia työvoiman vuokrausyrityksissä ja käyttäjäyrityksissä (6 artiklan 5 kohta).

Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin 6 artiklan 1 kohdan osaksi kansallista lainsäädäntöään lähes kirjaimellisesti. Se ei vaikuta tällä hetkellä aiheuttavan erityisiä ongelmia.

Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan osalta 14 maata (*Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska* ja *Yhdistynyt kuningaskunta*), eli puolet jäsenvaltioista, toteaa hyödyntävänsä mahdollisuutta poiketa yhdenvertaisesta kohtelusta käyttäjäyrityksen palvelujen ja yhteisten järjestelyjen osalta, kun erilainen kohtelu on perusteltua objektiivisin syin. Useimmissa tapauksissa kansallisissa toimenpiteissä käytetty sanamuoto vastaa lähes täysin direktiivin tekstiä. Komissio korostaa, että vuokratyöntekijöiden erilaisen kohtelun, jonka vuoksi heillä on heikommat ehdot kuin käyttäjäyrityksen työntekijöillä, olisi oltava poikkeuksellista. Eri jäsenvaltioiden varaama mahdollisuus ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että poikkeusta sovelletaan käytännössä.

Direktiivin 6 artiklan 5 kohdassa kannustetaan työmarkkinaosapuolia parantamaan merkittävällä tavalla vuokratyöntekijöiden koulutusmahdollisuuksia ja lastenhoitojärjestelyjen saatavuutta työvoiman vuokrausyrityksissä sekä mahdollisuuksia hakeutua käyttäjäyrityksen omille työntekijöilleen tarjoamaan koulutukseen. Tämän säännöksen täytäntöönpanossa ei vaikuta olevan ongelmia. *Maltassa* vuokratyöntekijät saavat osallistua ammatilliseen koulutukseen käyttäjäyrityksen työntekijöiden tavoin, jollei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisin syin.

6.2. Vuokratyöntekijöiden edustus (7 artikla)

Direktiivin 7 artiklassa säädetään, että vuokratyöntekijät on otettava huomioon työvoiman vuokrausyrityksessä, käyttäjäyrityksessä tai molemmissa, kun lasketaan työntekijöitä edustavien elinten perustamiskynnykseksi asetettuja henkilöstömääriä.

Useimmissa jäsenvaltioissa vuokratyöntekijät otetaan huomioon heidät työllistävässä työvoiman vuokrausyrityksessä (*Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kroatia, Liettua, Malta, Puola, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro* ja *Yhdistynyt kuningaskunta*) tai sekä työvoiman vuokrausyrityksessä että käyttäjäyrityksessä, jonka palvelukseen heidät on asetettu (*Alankomaat, Itävalta, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Portugali, Ranska, Saksa* ja *Slovakia*). Ainoastaan kolmessa jäsenvaltiossa (*Belgia, Latvia* ja *Romania*) vuokratyöntekijät otetaan huomioon vain käyttäjäyrityksessä.

Tietyissä jäsenvaltioissa on otettu käyttöön erityisiä ehtoja, joiden perusteella vuokratyöntekijät otetaan laskelmissa huomioon. Esimerkiksi *Bulgariassa* otetaan huomioon niiden vuokratyöntekijöiden keskimääräinen lukumäärä, jotka ovat työskennelleet kyseisessä työvoiman vuokrausyrityksessä 12 viime kuukauden aikana. *Belgiassa* laskelmat perustuvat niiden vuokratyöntekijöiden keskimääräiseen lukumäärään, jotka on sijoitettu käyttäjäyritykseen edellisen vuosineljänneksen aikana. Vuokratyöntekijöitä, jotka tosiasiassa korvaavat käyttäjäyrityksen vakituisen henkilöstön jäseniä, ei kuitenkaan oteta huomioon.

Komission tiedossa ei ole mitään erityisiä ongelmia, joita liittyisi 7 artiklan saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä.

6.3. Tiedottaminen työntekijöiden edustajille (8 artikla)

Direktiivin 8 artiklan mukaisesti käyttäjäyrityksen on toimitettava asianmukaiset tiedot vuokratyöntekijöiden käytöstä yrityksessä tiedottaessaan yrityksen työvoimatilanteesta työntekijöitä edustaville elimille.

Jotkin jäsenvaltiot määräävät käyttäjäyrityksille tarkkoja velvoitteita. Esimerkiksi *Kreikassa* käyttäjäyrityksen on toimitettava tietoa paitsi vuokratyöntekijöiden lukumäärästä myös yrityksen suunnitelmista, jotka koskevat vuokratyöntekijöiden käyttöä, ja mahdollisuuksista palkata heidät suoraan. *Ranskassa* ja *Luxemburgissa* henkilöstön edustajilla on pääsy käyttäjäyrityksen ja työvoiman vuokrausyrityksen välisiin sopimuksiin, jotka koskevat työntekijöiden toimeksiantoja.

Komission tiedossa ei tällä hetkellä ole mitään erityisiä ongelmia, joita tämän säännöksen täytäntöönpano aiheuttaisi.

7. SEURAAMUKSET (10 ARTIKLA)

Jäsenvaltioiden hyväksymän täytäntöönpanolainsäädännön ensimmäinen tarkastelu osoittaa, että seuraamuksista annetut tiedot liittyvät lähinnä kansallisiin säännöksiin, joita ei ole hyväksytty direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä (esimerkiksi vuokrausyrityksen johto ilman asianmukaista lupaa, työvoiman vuokrausyrityksen tekemiä työsopimuksia koskevien ilmoitusten tekemättä jättäminen viranomaisille). Asiaa on tutkittava perusteellisemmin tulevina kuukausina erityisesti sen tarkistamiseksi, kuuluvatko käytetyt seuraamukset direktiivin soveltamisalaan. Koska vain muutama jäsenvaltio toimitti vastaavuustaulukoita, tilanteesta kansallisella tasolla ei ole voitu muodostaa kattavaa yleiskuvaa.

8. SÄÄNTELYKUSTANNUKSET

Komissio toteutti loka–joulukuussa 2012 verkkopohjaisen julkisen kuulemisen, jossa kyselyyn osallistuneet pienet ja keskisuuret yritykset, jäljempänä ’pk-yritykset’, ja pk-yrityksiä edustavat järjestöt ilmoittivat tämän direktiivin olevan yksi raskaimmista EU:n säädöksistä[7]. Kyselyn tulokset julkistettiin 7. maaliskuuta 2013 annetussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[8], joka liittyy järkevää sääntelyä koskevaan tiedonantoon.

Kesäkuun 18 päivänä 2013 annetussa komission tiedonannossa[9] ”Komission jatkotoimet pk-yrityksille suunnatun, EU:n sääntelyä koskevan Top 10 -kuulemisen johdosta” osoitetaan, että nämä väitteet liittyivät pääosin työvoiman vuokrausyritysten toiminnan nykyisiin esteisiin ja velvoitteeseen rekisteröityä joka kerta, kun yritys aikoo toimia eri jäsenvaltiossa. Tiedonannossa ilmoitetaan, että pk-yritysten huolet ja hallinnollista rasitusta koskevat seikat otettaisiin huomioon tässä kertomuksessa.

[7] Vastaajia oli yhteensä 995, joista 768 oli EU:hun sijoittautuneita pk-yrityksiä tai pk-yritysten etuja EU:ssa ajavia järjestöjä; 59 vastaajaa ilmoitti direktiivin 2008/104/EY olevan yksi raskaimmista EU:n säädöksistä.

[8] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs” (SWD(2013) 60 final), joka liittyy komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Järkevä sääntely – Pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet” (COM(2013) 122 final).

[9] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Komission jatkotoimet pk-yrityksille suunnatun, EU:n sääntelyä koskevan Top 10 -kuulemisen johdosta”, COM(2013) 446 final, 18. kesäkuuta 2013.

Tätä varten komissio lähetti jäsenvaltioille ja Euroopan työmarkkinaosapuolille kyselyn, jossa kartoitettiin osapuolten näkemyksiä direktiivistä aiheutuneista kustannuksista.

Komissio kysyi ensin, *aiheuttaako direktiivi huomattavaa hallinnollista rasitusta kansallisille viranomaisille ja ovatko jäsenvaltiot arvioineet näitä kustannuksia.*

Vastanneista 27 jäsenvaltiosta kahta lukuun ottamatta kaikki vastasivat, että direktiivi ei itsessään aiheuta huomattavaa hallinnollista rasitusta viranomaisille tai että ne eivät ole erityisesti arvioineet kustannuksia. *Belgia* ilmoitti, että rajoitusten ja kieltojen tarkastelun toteuttaminen aiheutti merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. *Yhdistynyt kuningaskunta* julkaisi vaikutustenarvioinnin ennen direktiivin täytäntöönpanoa, ja arvioinnin mukaan korotetut palkat aiheuttaisivat julkisen sektorin työnantajille yhteensä 157–259 miljoonan Englannin punnan kustannukset vuosittain, mutta asiasta ei ole saatavilla päivitettyä tietoa. Yksikään jäsenvaltio ei ole arvioinut direktiivin aiheuttamaa hallinnollista rasitusta.

Lisäksi komissio kysyi, *aiheuttavatko direktiivin aineelliset säännökset merkittäviä kustannuksia tai esteitä työvoiman vuokrausyrityksille tai käyttäjäyrityksille ja onko näitä kustannuksia arvioitu.*

Muutama jäsenvaltio katsoi, että direktiivi aiheutti vähäisiä kustannuksia työvoiman vuokrausyrityksille (*Itävalta, Saksa*) ja/tai käyttäjäyrityksille (*Puola, Saksa, Suomi*), kun taas *Yhdistynyt kuningaskunta* mainitsi vuokrausyritysten kasvaneet palkkakustannukset sekä tiedotusvelvoitteiden aiheuttamat kustannukset vuokrausyrityksille ja käyttäjäyrityksille. Muut jäsenvaltiot eivät katsoneet, että työvoiman vuokrausyrityksille tai käyttäjille olisi aiheutunut merkittäviä kustannuksia tai esteitä. Yhdelläkään jäsenvaltiolla ei ollut ajan tasalla olevia tietoja kustannustasosta.

Kypros totesi, että maan alueella ei toiminut toistaiseksi yhtäkään työvoiman vuokrausyritystä.

Euroopan työmarkkinaosapuolista BusinessEurope ilmoitti, että säännösten noudattamisesta aiheutui työvoiman vuokrausyrityksille merkittäviä kustannuksia joissain jäsenvaltioissa ja että 4 artiklan puutteellisesta täytäntöönpanosta aiheutui huomattavia sosiaalisia kustannuksia. Eurociett katsoi, että esimerkiksi *Yhdistyneessä kuningaskunnassa* ja *Irlannissa* työvoiman vuokrausyrityksille aiheutui lisäkustannuksia, mutta se korosti tukevansa direktiivin hyväksymistä, joten lisäkustannukset olivat hyväksyttäviä. Se mainitsi myös kustannukset, jotka liittyivät direktiivin tiettyjen säännösten puutteelliseen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä, kun taas CEEP[10] ilmoitti, että direktiivin vuoksi työnantajien kustannukset ovat nousseet selvästi erityisesti silloin, kun yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei sovellettu ennen direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yksikään näistä työnantajajärjestöistä ei kuitenkaan ilmoittanut mainitsemiensa kustannusten määrää. UEAPMEn[11] tietojen mukaan direktiivin säännökset eivät aiheuttaneet erityisiä kustannuksia käyttäjäyrityksille.

EAY[12] puolestaan totesi, että direktiivin 12 artiklassa, joka muodostaa tämän kertomuksen oikeusperustan, ei mainita kustannusarviota ja että sen vuoksi ei ole olemassa tutkimusta, joka osoittaisi direktiivin saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä nostaneen työvoiman vuokrausyritysten kustannuksia. UNI-Europan mukaan kustannukset eivät vaikeuta työvoiman vuokrausyritysten tai käyttäjäyritysten toimintaa.

Kysymykseen siitä, *onko pk-yrityksille ja/tai mikroyrityksille aiheutuneista kustannuksista saatavilla tietoa,* yhdelläkään jäsenvaltiolla ei ollut saatavilla mitään tietoa. *Saksa* totesi, että

[10] Julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus.
[11] Käsiteollisuuden ja pienten ja keskisuurten yritysten eurooppalainen liitto.
[12] Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö.

direktiivi aiheutti kustannuksia sekä työvoiman vuokrausyrityksille että käyttäjäyrityksille. *Itävallan* ja *Belgian* mukaan direktiiviä ei voi pitää erityisenä rasitteena pk-yrityksille.

Euroopan työmarkkinaosapuolet eivät toimittaneet asiasta tietoja. EAY katsoi, että tulevia toimenpiteitä ei pitäisi suunnitella Top 10 -kuulemisen tulosten perusteella.

Lisäksi useat jäsenvaltiot totesivat asiaa kysyttäessä, että mahdollisessa direktiivin aiheuttamien kustannusten kokonaisarvioinnissa olisi otettava huomioon myös direktiivin tuomat edut.

9. VUOKRATYÖSTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN SUHDE MUUHUN EU:N LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle työntekijöitä tai työsuhteita vain sillä perusteella, että kyseessä ovat osa-aikatyöntekijät, määräaikaiset työntekijät tai henkilöt, joilla on työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa. Tässä säännöksessä todetaan selvästi, että osa-aikaisesti tai määräaikaisella työsopimuksella työskenteleviä vuokratyöntekijöitä ei saa jättää direktiivin 2008/104/EY soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että he ovat epätyypillisiä työntekijöitä.

Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että määräaikaista työtä koskevaa direktiiviä 1999/70/EY ei sovelleta vuokratyöntekijän ja työvoiman vuokrausyrityksen väliseen määräaikaiseen työsuhteeseen[13]. Joten vaikka vuokratyöntekijällä olisi määräaikainen työsopimus, tätä kolmenvälistä työsuhdetta ei säännellä määräaikaista työtä koskevalla direktiivillä, koska sitä sovelletaan ainoastaan työnantajan ja työntekijän väliseen suoraan työsuhteeseen.

Vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY ja työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevan direktiivin 96/71/EY[14] välisen suhteen osalta direktiivin 2008/104/EY johdanto-osan 22 kappaleessa todetaan, että direktiiviä täytäntöönpantaessa olisi noudatettava erityisesti perustamissopimuksen palveluiden tarjonnan vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä, tämän kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 96/71/EY säännösten soveltamista. Vuokratyöstä annettu direktiivi kattaa periaatteessa kansalliset tilanteet, kun taas työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi on erityisesti kohdistettu rajat ylittäviin tilanteisiin. Vuokratyöstä annettua direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti liikkuviin työntekijöihin, jotka työskentelevät muussa jäsenvaltiossa kuin kotimaassaan, ikään kuin he olisivat kotimaisia työntekijöitä, ja työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä sovelletaan yksinomaan työntekijöihin, jotka on lähetetty tilapäisiin työtehtäviin muun kuin sen jäsenvaltion alueelle, jossa he tavallisesti työskentelevät.

Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 1 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla sitä sovelletaan erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävään yritykseen tai työvoiman vuokrausta harjoittavaan yritykseen, joka lähettää työntekijän jonkin jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, edellyttäen, että tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen tai työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan.

Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti lähetettyjen työntekijöiden osalta on noudatettava tiettyjä työehtoja ja -oloja siinä määrin kuin ne on vahvistettu laissa tai yleisesti sovellettavissa työehtosopimuksissa, mukaan lukien ”vähimmäispalkat, myös

[13] Asia C-290/12, Oreste Della Rocca v. Poste Italiane SpA., tuomio 11.4.2013.

[14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1.

”ylityökorvaukset” ja ”erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten käyttöön asettamia työntekijöitä koskevat ehdot”. Kuten direktiivin 2008/104/EY johdanto-osan 22 kappaleessa todetaan, edellä esitetyt työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin säännökset ovat etusijalla vuokratyöstä annetun direktiivin säännöksiin nähden. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että niiden alueelle lähetettyjä vuokratyöntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti niiden ehtojen osalta, joita sovelletaan tilapäisiin työntekijöihin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella työ suoritetaan, työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaisesti.

10. MAHDOLLISET MUUTOKSET

Edellä 8 kohdassa mainitussa kyselyssä tiedusteltiin myös, *voidaanko direktiivin voimaantulosta joulukuusta 2011 lähtien saatujen kokemusten perusteella todeta, että sen 2 artiklassa asetetut sosiaalipoliittiset tavoitteet on saavutettu*.

Direktiivin 12 artiklan mukaisesti tässä kertomuksessa tarkastellaan direktiiviin mahdollisesti tarvittavia muutoksia. Komissio otti asian esille myös kyselyssä kysymällä, *vaatiiko jokin direktiivin säännös selvennystä ja jos vaatii, mitkä säännökset ja mitä ongelmia niihin liittyy*.

Ensimmäisen kysymyksen osalta useimmat jäsenvaltiot katsoivat, että direktiivin sosiaalipoliittiset tavoitteet oli todella saavutettu tai että direktiivi edisti merkittävästi sosiaalisen Euroopan kehitystä. Muutama jäsenvaltio viittasi direktiivistä riippumattomiin käytännön vaikeuksiin (*Slovakia, Slovenia*), mutta yksikään jäsenvaltio ei katsonut, että direktiivin tavoitteet olisivat jääneet saavuttamatta. *Bulgaria* piti kysymystä vaikeana, sillä työvoiman vuokrausyritykset ovat toimineet maassa vasta lyhyen aikaa, kun taas *Yhdistyneellä kuningaskunnalla* ei ollut käytettävissään tietoja, joiden perusteella se olisi voinut vastata kysymykseen. Myös *Kypros* jätti vastaamatta, koska maassa ei toimi yhtään työvoiman vuokrausyritystä.

BusinessEurope ja Eurociett kuitenkin katsovat, että direktiivin tavoitteita ei ole täysin saavutettu. Ne vastasivat, että joissain jäsenvaltioissa oli edelleen käytössä lukuisia perusteettomia vuokratyön rajoituksia tai niitä oli jopa otettu vastikään käyttöön. Tällaisia olivat muun muassa alakohtaiset kiellot, toimeksiantojen enimmäiskeston kohtuuttomat rajoitukset, vuokratyön liiallinen rajoittaminen ja vuokratyöntekijöiden enimmäismäärää koskevat kiintiöt. Järjestöjen mielestä tällaiset rajoitukset olisi poistettava. UEAPME ja osittain myös CEEP katsoivat, että direktiivin sosiaalipoliittiset tavoitteet on saavutettu.

EAY painotti, että määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui melko äskettäin ja että useissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanoprosessi viivästyi. Näistä syistä oli liian aikaista arvioida asianmukaisesti tilannetta kansallisella tasolla. UNI-Europa oli sitä mieltä, että useimmissa jäsenvaltioissa direktiivin 2 artiklassa asetetut tavoitteet oli suurelta osin saavutettu jo kansallisella lainsäädännöllä ennen direktiivin voimaantuloa.

Toisen kysymyksen osalta valtaosa jäsenvaltioista katsoi, että tässä vaiheessa ei ollut syytä selkeyttää tai tarkastella uudelleen direktiivin säännöksiä. *Bulgarian* ja *Puolan* mielestä asian käsittely oli ennenaikaista. *Bulgaria* ja *Kypros* huomauttivat, että niillä ei ole vuokratyöstä käytännön kokemusta. *Portugali* painotti, että on tärkeää varmistaa, että direktiivi on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa.

Suomi totesi, että direktiivin 4 artikla oli epäselvä erityisesti sen osalta, velvoittaako se jäsenvaltiot hyväksymään 4 artiklan 1 kohdan mukaista kansallista lainsäädäntöä, jossa mainitaan syyt, joilla vuokratyön käyttöön liittyviä kieltoja ja rajoituksia voidaan perustella.

BusinessEuropen mukaan direktiiviä ei ollut tarpeen muuttaa, mutta 4 artikla olisi pantava asianmukaisesti täytäntöön niissä jäsenvaltioissa, joissa rajoitetaan perusteettomasti vuokratyön käyttöä. BusinessEurope kehotti komissiota antamaan 4 artiklaa koskevan tulkitsevan tiedonannon ja pyytämään jäsenvaltioita poistamaan perusteettomia rajoituksia maakohtaisilla suosituksilla tai tarvittaessa rikkomusmenettelyjen kautta. Myöskään Eurociett ei katsonut direktiivin muuttamisen olevan tarpeen. Se kuitenkin lisäsi, että jos 4 artiklan täytäntöönpanoa ei kyettäisi edistämään huomattavasti, se voisi kehottaa muuttamaan kyseistä artiklaa ehdollisesti ja rajoitetusti. UEAPME ei nähnyt tarvetta direktiivin uudelleentarkastelulle tässä vaiheessa, kun taas CEEP katsoi, että itse direktiivin sijaan olisi selkeytettävä tiettyjä kansallisia täytäntöönpanotoimia.

EAY totesi, että ottaen huomioon viivästyneen täytäntöönpanoprosessin useissa jäsenvaltioissa oli liian aikaista päättää, olisiko direktiiviä tarkasteltava uudelleen. Se piti kuitenkin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevia poikkeuksia erittäin ongelmallisina, erityisesti 5 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa tietyissä jäsenvaltioissa.

UNI-Europa katsoi, että direktiiviä olisi muutettava. Sen mielestä 5 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetyt poikkeukset tulisi poistaa, sillä ne olivat täysin ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Lisäksi direktiivissä ei rajoiteta peräkkäisiä toimeksiantoja millään tavalla, joten ”väärinkäytöksen” käsitettä 5 artiklan soveltamisessa olisi selvennettävä.

11. PÄÄTELMÄT

Direktiivissä pyritään löytämään oikeudenmukainen tasapaino sen välillä, että toisaalta parannetaan vuokratyöntekijöiden suojelua erityisesti vahvistamalla yhdenvertaisen kohtelun periaate ja toisaalta tuetaan vuokratyön myönteistä asemaa lisäämällä joustavuutta työmarkkinoilla.

Komissio on tietoinen siitä, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut huomattavan työlästä, erityisesti jäsenvaltioissa, joissa ei ollut vuokratyötä sääntelevää lainsäädäntöä tai joissa yhdenvertaisen kohtelun periaate tunnustettiin kansallisessa lainsäädännössä ensimmäisen kerran.

Edellä esitetyn analyysin perusteella voidaan päätellä, että direktiivin säännösten täytäntöönpano ja soveltaminen on yleisesti ottaen toteutettu asianmukaisesti. Analyysi osoittaa kuitenkin myös, että direktiivin kaksitahoinen tavoite ei ole vielä täysin toteutunut. Yhtäältä tiettyjen yhdenvertaiseen kohteluun liittyvää periaatetta koskevien poikkeusten laajamittainen käyttö on joissakin tapauksissa johtanut tilanteeseen, jossa direktiivin soveltaminen ei ole tosiasiallisesti lisännyt vuokratyöntekijöiden suojelua. Toisaalta vuokratyön käyttöä koskevien rajoitusten ja kieltojen tarkastelu on useimmissa tapauksissa saanut aikaan nykytilanteen laillistamisen sen sijaan, että olisi keskitytty pohtimaan vuokratyön merkitystä nykyaikaisilla ja joustavilla työmarkkinoilla.

Komissio aikoo jatkossakin seurata tiiviisti direktiivin soveltamista ottaen huomioon työlainsäädännön ja vuokratyön alalla tapahtuvan kehityksen ja varmistaa, että direktiivin tavoitteet saavutetaan riittävän hyvin ja että sen säännökset saatetaan täysimääräisesti ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa. Tätä varten komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa sekä direktiivin soveltamista valvovassa työryhmässä että muilla foorumeilla.

Lisäksi komissio aikoo puuttua kaikkiin direktiivin täytäntöönpanossa esiin tuleviin ongelmiin asianmukaisin keinoin, tarvittaessa myös rikkomusmenettelyin. Komissiolle tehdyt kantelut jäsenvaltioista, vetoomukset ja unionin tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

voivat myös paljastaa kansallisia toimenpiteitä tai käytäntöjä, jotka eivät vastaa direktiivin vaatimuksia.

Mikäli komissio havaitsee erityisiä sääntelyrasitteita aiheuttavia osa-alueita, jotka luovat esteitä kasvulle ja kilpailukyvylle, arvioidessaan työvoiman vuokrausyritysten toiminnan kansallisia esteitä, se harkitsee talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson huomioon ottaen suositusten antamista kyseisille jäsenvaltioille maakohtaisissa toimenpiteissä.

Direktiivin mahdollista muuttamista on tarkasteltava vasta myöhemmin, jotta saadaan enemmän kokemusta sen soveltamisesta ja voidaan määrittää, onko sen tavoitteet saavutettu täysimääräisesti. Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi joulukuussa 2011, ja osa direktiivin täytäntöönpanevista kansallisista säännöksistä annettiin vasta keväällä 2013. Toistaiseksi direktiivin soveltamisesta ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Tässä tilanteessa ja ottaen huomioon komission oman arvioinnin direktiivin soveltamisesta ja jäsenvaltioiden sekä Euroopan työmarkkinaosapuolten kuulemisprosessin aikana ilmaisemat näkemykset komissio katsoo, että direktiiviä ei ole tässä vaiheessa syytä muuttaa.

Ohessa oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja:
– katsaus jäsenvaltioiden tekemistä valinnoista direktiivin täytäntöönpanemiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä;
– katsaus jäsenvaltioiden kertomuksista, jotka koskevat vuokratyön käyttöön liittyvien rajoitusten ja kieltojen tarkastelun tuloksia.