FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.3.2008
KOM(2008) 146 lopullinen

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

direktiivin 2002/14/EY soveltamisen uudelleentarkastelusta EU:ssa

{SEC(2008) 334}

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

direktiivin 2002/14/EY soveltamisen uudelleentarkastelusta EU:ssa

1 JOHDANTO

Direktiivissä 2002/14/EY[1], jäljempänä ”direktiivi”, säädetään työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä. Direktiivissä vahvistetaan työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskeva periaate täydentämällä muita tätä alaa koskevia yhteisön direktiivejä[2] ja täyttämällä useita aukkoja kansallisissa laeissa ja käytänteissä. Sillä on sen vuoksi keskeinen tehtävä työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun edistämisessä ja luottamuksellisten suhteiden lujittamisessa yritysten ja toimipaikkojen tasolla, mikä on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa innovaatiota, ennakoimista ja mukautumista tukevan toimintaympäristön toteutuminen työpaikoilla niin työnantajien kuin työntekijöiden eduksi.

Tätä varten direktiivissä säädetään vähimmäisvaatimuksista, jotka koskevat niitä periaatteita, määritelmiä ja järjestelyjä, jotka liittyvät työntekijöille tiedottamiseen ja heidän kuulemiseensa yritysten tasolla. Koska unionissa työmarkkinasuhteisiin liittyvät kansalliset tilanteet ja käytänteet vaihtelevat suuresti, jäsenvaltioille on annettu suuri joustonvara direktiivin keskeisten käsitteiden täytäntöönpanossa (esim. ”työntekijöiden edustajat”, ”työnantaja”, ”työntekijä” jne.) sekä tiedottamisen ja kuulemisen järjestelyissä. Työmarkkinaosapuolten tärkeä rooli tässä suhteessa tunnustetaan direktiivissä täysin.

Jotta vältettäisiin sellaisten hallinnollisten, rahoituksellisten ja oikeudellisten velvoitteiden asettamista, jotka haittaisivat pienten ja keskisuurten yritysten perustamista ja kehittämistä, direktiivin säännöksiä sovelletaan ainoastaan yrityksiin, joiden palveluksessa on vähintään 50 työntekijää, tai toimipaikkoihin, joiden palveluksessa on vähintään 20 työntekijää, asianomaisen jäsenvaltion valinnan mukaan.

Direktiivin 12 artiklan mukaisesti komissio tarkastelee tässä tiedonannossa jäsenvaltioiden ja yhteisön tason työmarkkinaosapuolien kanssa uudelleen tämän direktiivin soveltamista ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia.

Tämän uudelleentarkastelun valmistelemiseksi komissio lähetti kyselylomakkeen jäsenvaltioille ja eurooppalaisille työmarkkinaosapuolille[3]. Lisäksi se tilasi tutkimuksen riippumattomilta asiantuntijoilta[4] ja keräsi tietoa jatkuvien seurantatoimiensa kuluessa.

---

1 EYVL L 80, 23.3.2002, s. 29.

2 Direktiivi 94/45/EY, EYVL L 254, 30.9.1994, s. 64; direktiivi 98/59/EY, EYVL L 225, 12.8.1998, s. 16; ja direktiivi 2001/23/EY, EYVL L 82, 22.3.2001, s. 16.

3 Tähän tiedonantoon liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 2 esitetään yleiskatsaus vastauksiin, jotka sidosryhmät antoivat direktiivin uudelleentarkastelua koskeviin kysymyksiin.

4 Tutkimus direktiivin 2002/14/EY täytäntöönpanosta laajentuneessa EU:ssa, yhteenvetoraportti (julkaistaan piakkoin työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston verkkosivustolla).

Tähän tiedonantoon liittyvässä raportissa käsitellään yksityiskohtaisesti direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä eri näkökohtia kaikissa jäsenvaltioissa ja hyödynnetään myös edellä mainittuun kyselylomakkeeseen saatuja vastauksia.

2 DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

2.1 Vain muutama jäsenvaltio hyväksyi toimenpiteitä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä vaaditussa määräajassa (FR, HU, NL, PT, SK, FI, UK). Kaksi jäsenvaltiota (DE, AT) ilmoitti komissiolle, että niiden voimassa oleva lainsäädäntö täyttää jo direktiivin vaatimukset. BG ja RO saattoivat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vaatimuksen mukaisesti ennen liittymistään EU:hun.

Näin ollen valtaosa jäsenvaltioista ei saattanut direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään määräajassa. Komission käynnistämien rikkomismenettelyjen johdosta Euroopan yhteisöjen tuomioistuin tuomitsi seuraavat maat: IT, BE, LU, ES ja EL. Näistä IT, ES ja EL ovat tällä välin hyväksyneet täytäntöönpanolainsäädännön. BE ja LU ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vain osittain.

Odotettua pitempi aika, joka joissain jäsenvaltioissa on kulunut direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, voi liittyä ongelmiin tarvittavan konsensuksen saavuttamisessa niistä keskeisistä kysymyksistä, jotka koskevat kansallisten työmarkkinasuhteiden uudistusta.

2.2 Useimmat jäsenvaltiot ovat panneet direktiivin täytäntöön lainsäädännöllä. BE ja DK panivat sen täytäntöön omien perinteidensä mukaisesti sekä lainsäädännöllä että työehtosopimuksilla. Joissain jäsenvaltioissa täytäntöönpanoon liittyi kattavan lain hyväksyminen (esim. DK, EE, EL, IT, CY, PL); toisissa tehtiin vain joitain enemmän tai vähemmän pienimuotoisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön (esim. CZ, LV, LT, HU, NL, SI, SK, FI, SE).

Lähes kaikissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanoa edelsi työmarkkinaosapuolten kuuleminen, vaikkakin se tapahtui erilaisilla tavoilla ja menettelyillä kunkin maan erityisten perinteiden mukaisesti.

Jotkin maat, joissa ei ollut yleistä, pysyvää ja lakisääteistä työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevaa järjestelmää eikä henkilöstöedustusjärjestelmää, käyttivät hyväkseen siirtymäsäännöksiä, joista säädetään direktiivin 10 artiklassa (BG, IE, IT, CY, MT, PL, UK). Niiden mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa korkeammat kynnykset täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamiseen siten, että ne koskevat ensimmäisessä vaiheessa 23. maaliskuuta 2007 asti vähintään 150 työntekijää työllistäviä yrityksiä tai vähintään 100 työntekijää työllistäviä toimipaikkoja ja toisessa vaiheessa 23. maaliskuuta 2008 asti vähintään 100 työntekijää työllistäviä yrityksiä tai vähintään 50 työntekijää työllistäviä toimipaikkoja.

3 PÄÄTELMÄT TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEIDEN ANALYYSISTA

3.1 Yleisiä huomioita

Valtaosa jäsenvaltioista hyväksyi täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka kattavat pääosat direktiivistä 2002/14/EY. Komissio on näiden toimenpiteiden tarkastelussa kuitenkin todennut

useita kysymyksiä, joissa direktiivin vaatimusten oikea ja täysimääräinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa voi olla kyseenalaista, mikä edellyttää lisäselvityksiä tai -tarkistuksia.

3.2 3 artikla (Soveltamisala)

Mitä tulee 3 artiklaan, pääasiana on varmistaa, että työntekijät voivat tosiasiallisesti käyttää oikeuttaan saada tietoa ja tulla kuulluksi kaikissa direktiivin piiriin kuuluvissa yrityksissä ja toimipaikoissa. Tämä edellyttää erityisesti, että noudatetaan yritystä tai toimipaikkaa kohti vahvistettuja kynnyksiä tai siirtymäajan kynnyksiä, kun on kyse maista, jotka käyttävät hyväkseen 10 artiklan suomaa mahdollisuutta. Edellytyksenä on myös näiden kynnysten lainmukainen laskenta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Kansalliset säännökset, joiden mukaan edellä mainitun laskennan ulkopuolelle jätetään tietyt nuoret työntekijät tai lyhyillä määräaikaisilla sopimuksilla työskentelevät työntekijät, näyttävät aiheuttavan ongelmia, ja niitä on syytä tutkia tarkemmin. Ongelmallista on myös niiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteiden yhteensopivuus direktiivin kanssa, jotka käyttivät hyväkseen 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjä mahdollisuuksia mutta eivät säätäneet erityissäännöksiä, joita sovellettaisiin asianomaisiin yrityksiin tai työntekijäryhmiin.

Direktiivin soveltamisalan suhteen on tarpeen selventää, kattavatko joidenkin maiden kansalliset täytäntöönpanosäädökset myös voittoa tavoittelemattomat yritykset.

3.3 4 artikla (Tiedottamista ja kuulemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt)

Tämän artiklan täytäntöön panemiseksi annetut kansalliset säännökset vaihtelevat suuresti sen suhteen, kuinka yksityiskohtaisia ja kattavia ne ovat. Useissa jäsenvaltioissa, erityisesti niissä, joissa on pitkään ollut käytössä tiedottamista ja kuulemista koskevat järjestelmät, kansallisten lakien sanamuoto ei aina vastaa direktiivin sanamuotoa. Vaikka täytäntöönpanolainsäädäntöä onkin tulkittava direktiivin mukaisesti, tiettyjä kysymyksiä kannattaa tutkia tarkemmin erityisesti oikeusvarmuuden vuoksi.

Joissain jäsenvaltioissa täytäntöönpanolainsäädännössä säädetään ainoastaan tiedottamisesta eikä kuulemisesta kysymyksissä, jotka liittyvät työllisyystilanteeseen, sen todennäköiseen kehitykseen ja siihen liittyviin ennakoiviin toimenpiteisiin. Lisäksi joissain jäsenvaltioissa ei ole nimenomaista mainintaa työnantajan velvollisuudesta antaa perustellut vastaukset työntekijöiden edustajien lausuntoihin tai kuulla työntekijöitä sopimukseen pääsemiseksi.

Lisäksi on tarpeen tarkastella tarkemmin niiden jäsenvaltioiden tilannetta, joiden lainsäädännössä annetaan työnantajalle mahdollisuus tiedottaa ja kuulla muulla tavoin kuin määriteltyjen työntekijöiden edustajien kautta[5].

3.4 5 artikla (Sopimuksesta johtuvat tiedotus- ja kuulemismenettelyt)

Tämä artikla on hyvä esimerkki direktiivin joustavuudesta sikäli, että se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa työmarkkinaosapuolten tehtäväksi neuvotella työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevien järjestelmien yksityiskohtaiset säännöt. Nämä

---

[5] Tässä suhteessa on otettava huomioon direktiivin johdanto-osan 16 kappale, jonka mukaan tällä direktiivillä ei rajoiteta sellaisten järjestelmien soveltamista, joissa säädetään työntekijöiden suorasta osallistumisesta, edellyttäen, että työntekijöillä on joka tapauksessa mahdollisuus käyttää oikeuttaan saada tietoa ja tulla kuulluiksi edustajiensa välityksellä.

säännöt voivat jopa poiketa 4 artiklan säännöksistä, edellyttäen että direktiivin 1 artiklassa esitettyjä periaatteita ja jäsenvaltioiden vahvistamia ehtoja ja rajoja noudatetaan.

Useimmat jäsenvaltiot ovat säätäneet mahdollisuudesta, jonka mukaan työmarkkinaosapuolet voivat sopia yksityiskohtaisista säännöistä. Jotkin jäsenvaltiot tekevät eron direktiiviä edeltäneiden ja sen jälkeen tehtyjen sopimusten välillä. Ennen direktiivin voimaantuloa tehtyjen sopimusten vaatimukset eivät kuitenkaan aina sovi yhteen direktiivin säännösten kanssa. Direktiiviä edeltäneisiin sopimuksiin ei esimerkiksi aina sisälly aikarajaa työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan varten; lisäksi niissä ei välttämättä määrätä kuulemisesta vaan pelkästään työntekijöiden näkemysten pyytämisestä, eikä niissä välttämättä ole täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä.

Yleisemmin ottaen joissain jäsenvaltioissa ei ole nimenomaista mainintaa direktiivin vaatimuksesta, jonka mukaan työmarkkinosapuolten on noudatettava 1 artiklassa säädettyjä periaatteita, kun ne sopivat yksityiskohtaisista säännöistä, jotka poikkeavat 4 artiklassa säädetyistä.

Tässä yhteydessä on tarpeen selventää niitä ehtoja, kynnykset mukaan luettuina, joiden mukaisesti työntekijät voivat ilmaista varaumia tai riitauttaa ennen direktiivin voimaantuloa tehdyt sopimukset sen arvioimiseksi, onko niistä haittaa heidän oikeudelleen tiedotukseen ja kuulemiseen.

3.5 6 artikla (Luottamukselliset tiedot)

Useimmat jäsenvaltiot saattoivat tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä käyttäen yleisiä termejä, jotka ovat suurin piirtein samat kuin direktiivissä, eivätkä täsmentäneet niitä enempää jättäen tämän oikeuskäytännön tai työmarkkinaosapuolten sopimusten kontolle. Jotkin jäsenvaltiot saattoivat säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä minimalistisella tavalla jättäen joitain termejä pois, mikä aiheuttaa kysymyksiä siitä, ovatko täytäntöönpanosäädökset direktiivin mukaisia.

Vaikka työnantajien oikeutettujen etujen tehokas suoja luottamuksellisuuden suhteen onkin varmistettava, tiedotukseen ja kuulemiseen liittyvän työntekijöiden oikeuden tehokasta toteutusta ei saisi haitata sillä, että työnantajat käyttävät luottamuksellisuuslauseketta aiheettomasti.

Muutamia muita kysymyksiä on myös syytä tarkastella tarkemmin:

- Sellaisten nimenomaisten säännösten puuttuminen täytäntöönpanolainsäädännöstä, jotka koskevat salassapitovelvollisuuden jatkumista vielä sen jälkeen, kun työntekijöiden edustajien toimikausi on päättynyt, tai tällaisen velvollisuuden rajoittamista määrättyyn jaksoon toimikauden päättymisen jälkeen.

- Mahdollisuus siihen, että erityislaeissa määritellään jokin tieto luottamukselliseksi määrittelemättä taustalla olevia perusteita, erityisesti sitä, onko olemassa yrityksen oikeutettu etu tai riski siihen kohdistuvasta haitasta objektiivisten perusteiden mukaisesti.

- Sellaisten kansallisten säädösten yhdenmukaisuus direktiivin kanssa, joissa säädetään, että jokin tieto on luottamuksellinen pelkästään sillä perusteella, että työnantaja kertoo sen luottamuksellisesti, ja että kyseinen tieto menettää luottamuksellisen asemansa vasta sitten, kun asianomainen osapuoli päättää, ettei se enää ole luonteeltaan luottamuksellinen.

Lisäksi komissio havaitsi, että jotkin jäsenvaltiot eivät ole hyväksyneet erityisiä toimenpiteitä hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyitä koskevan 6 artiklan viimeisen kohdan saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3.6 7 artikla (Työntekijöiden edustajien suoja)

Kaikki jäsenvaltiot näyttävät antavan riittävän suojan ja takeet työntekijöiden edustajille, jotta nämä voivat suorittaa heille annetut tehtävät asianmukaisesti. Tätä varten jäsenvaltiot ovat säätäneet ennen kaikkea oikeudesta palkalliseen vapaaseen sekä suojasta sellaisia työnantajien toimia kohtaan, jotka haittaavat tai syrjivät työntekijöiden edustajia heidän suorittaessaan tehtäviään tai jopa joissain tapauksissa heidän toimikautensa jälkeen.

3.7 8 artikla (Oikeuksien suoja)

Kaikilla jäsenvaltioilla on käytössä riittävät hallinnolliset tai oikeudelliset menettelyt tästä direktiivistä johtuvien velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. Useimmissa maissa seuranta ja valvonta on annettu työsuojeluhallinnon tehtäväksi. Riidat voidaan saattaa erityisten elinten ja/tai tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Kansallisissa täytäntöönpanotoimenpiteissä säädetään myös hallinnollisista ja joissain tapauksissa rikosoikeudellisista seuraamuksista ja määritetään useissa tapauksissa tällaisten seuraamusten vähimmäis- ja/tai enimmäismäärät. Nämä määrät vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioiden välillä. Ne voivat riippua työnantajan oikeudellisesta muodosta (luonnollinen vai oikeushenkilö), yrityksen koosta, rikkomisen suhteellisesta vakavuudesta vertailutapauksiin nähden, varoittavasta vaikutuksesta käytännössä jne. Useat jäsenvaltiot ovat myös säätäneet erityisen tehokkaista seuraamuksista niitä tapauksia varten, joissa työnantaja tekee päätöksiä noudattamatta työnantajalle kuuluvia tiedottamis- ja kuulemisvelvollisuuksia: tällaiset päätökset voidaan lykätä tai jopa julistaa pätemättömiksi. Joissain maissa vaatimusten noudattamatta jättäminen voidaan myös ottaa huomioon määritettäessä toimenpiteitä, jotka työnantajan on toteutettava uudelleenjärjestelyistä työntekijöille aiheutuneiden haittojen korvaamiseksi.

On tarpeen tarkistaa, varmistavatko käytössä olevat toimenpiteet sen, että direktiivin rikkomisista, myös silloin kun työntekijöiden edustajat rikkovat salassapitovelvollisuuttaan, määrätyt seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

3.8 9 artikla (Tämän direktiivin suhde muihin yhteisön ja jäsenvaltioiden säännöksiin)

Useimmissa kansallisissa täytäntöönpanosäädöksissä säädetään, että ne eivät vaikuta muihin tiedottamista ja kuulemista koskeviin direktiiveihin liittyvien kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamiseen tai rajoita niiden soveltamista[6]. Edellä mainittujen direktiivien väliset suhteet eivät näytä olevan ongelma niissä maissa, jotka ovat saattaneet kaikki direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä yhtenä säädöksenä, erityisesti muuttamalla omaa työlakiaan. Siitä voi tulla ongelma tapauksissa, joissa täytäntöönpano on toteutettu eri säädöksillä sellaisella tavalla, joka ei vaikuta täysin johdonmukaiselta. Näin voi olla joko niiden henkilöiden, joita tiedonsaanti- ja kuulemisoikeus koskee (mahdollinen toimijoiden

[6] Ks. alaviite 2.

päällekkäisyys), tai tällaista tiedottamista ja kuulemista koskevien menettelysääntöjen kannalta.

4 DIREKTIIVIN SOVELTAMISEN UUDELLEENTARKASTELU

Kuten edellä todetaan, komissio kuuli direktiivin 12 artiklan mukaisesti jäsenvaltioita ja eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia kyselylomakkeella direktiivin soveltamista koskevasta uudelleentarkastelusta[7].

4.1 Jäsenvaltioiden kanta

Mitä tulee kysymykseen direktiivin soveltamisesta käytännössä, sen tavoitteiden saavuttaminen mukaan luettuna, useat jäsenvaltiot korostivat, että niiden lainsäädännössä on jo pitkään säädetty työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan yrityksissä/toimipaikoissa. Useat muut jäsenvaltiot vastasivat, että oli liian aikaista antaa lopullista vastausta, koska direktiivin täytäntöönpano on vasta varhaisessa vaiheessa.

Kaikki jäsenvaltiot pitävät direktiiviä riittävän joustavana ja soveltuvana.

Useat jäsenvaltiot huomauttivat, että kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutuksen niiden työmarkkinasuhteisiin odotetaan jäävän vähäiseksi, koska niillä on tällä alalla ollut jo pitkään lainsäädäntöä. Toiset jäsenvaltiot pitivät vaikutusta myönteisenä, kun taas jotkut totesivat, että oli liian aikaista tehdä arviota.

Valtaosa jäsenvaltioista ei pidä direktiivin tarkistusta tarpeellisena. Useat jäsenvaltioista huomauttivat kuitenkin, että nyt on liian aikaista tällaiselle tarkistukselle. Kaksi jäsenvaltiota vastasi myönteisesti.

Mitä tulee kysymykseen siitä, onko joitain direktiivin säännöksistä tarpeen selventää, useimmat jäsenvaltiot vastasivat kielteisesti. Jotkin jäsenvaltiot huomauttivat, että selvennysten tarpeellisuutta on liian aikaista arvioida. Kaksi jäsenvaltiota vastasi myönteisesti.

Useimmat jäsenvaltiot eivät ole todenneet vaikeuksia, jotka liittyisivät tiedottamista ja kuulemista koskevien eri EU-direktiivien yhteyksiin, eivätkä sen vuoksi pidä tarpeellisena niiden välisen johdonmukaisuuden parantamista. Kolme jäsenvaltiota kuitenkin vastasi myönteisesti. Jotkin jäsenvaltiot totesivat, että tätä tarvetta on liian aikaista arvioida.

4.2 Eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kanta

Kaikki kuullut työmarkkinosapuolet totesivat, että yleisesti ottaen direktiivin vaikutus kuhunkin jäsenvaltioon riippuu siitä, missä määrin siellä on jo käytössä kehittynyt kansallinen tiedottamis- ja kuulemisjärjestelmä. Direktiivin käytännön merkitys ja vaikutus herättää erilaisia näkemyksiä. BusinessEurope katsoo, että direktiivin vaikutus on vielä epävarma, koska direktiivin soveltaminen saattaa johtaa joissain maissa lainsäädännön lisääntymiseen ja lähestymistapaan, jossa samanlaista ratkaisua sovelletaan kaikkiin. Lisäksi tavoitetta, jonka mukaan työmarkkinaosapuolet saisivat lisää vaikutusmahdollisuuksia sopimusten tekemisen johdosta, ei ole saavutettu useissa maissa. UEAPME (Käsiteollisuuden ja pienten ja

---

[7] Yleiskatsaus vastauksiin, ks. edellä alaviitteessä 3 mainitun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liite 2.

keskisuurten yritysten eurooppalainen liitto) kiinnittää huomiota myös siihen riskiin, että direktiivi voi edellyttää yhtenäistä mallia joissain jäsenvaltioissa ja aiheuttaa byrokratian lisääntymistä ja yhteiskuntarauhan häiriöitä. CEEP (Julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus) puolestaan toteaa, että kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet täyttävät yleisesti ottaen direktiivin tavoitteen, ja lisää, että joissain maissa direktiivin täytäntöönpano on ollut edullista tietyille työntekijöiden edustajille toisten kustannuksella.

Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö EAY katsoo, että direktiivillä on myönteinen vaikutus erityisesti siinä, että se tekee työmarkkinasuhteista osallistavampia, vaikkakin jotkin säännökset ovat hämäriä, menettelyt ja seuraamukset heikkoja ja viittaukset ammattiliittoihin puuttuvat. Se kiinnittää huomiota myös yrityksiin poiketa voimassa olevista menettelyistä ja olla kuulematta edustavia elimiä.

Kaikki eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ovat samaa mieltä siitä, että direktiivi on yleisesti ottaen riittävän joustava ja soveltuva.

Mitä tulee kysymyksiin siitä, onko direktiiviä tarpeen tarkastella uudelleen ja selventää, BusinessEurope, UEAPME ja CEEP vastasivat kielteisesti. EAY sitä vastoin totesi, että direktiiviä voitaisiin parantaa ja selventää useiden kysymysten osalta.

BusinessEurope ja UEAPME eivät pidä tarpeellisena johdonmukaisuuden parantamista tiedottamisen ja kuulemisen alalla annettujen direktiivien välillä vaan ovat sen sijaan neuvoneet komissiota arvioimaan voimassa olevia EU-säännöksiä niiden tuoman lisäarvon kannalta sääntelyn parantamiseen tähtäävän aloitteen yhteydessä. CEEP totesi, että erityisdirektiivit menevät yleisen direktiivin (eli direktiivin 2002/14/EY) edelle, ja lisäsi, että jotkin sen jäsenistä kyseenalaistavat jälkimmäisen direktiivin tarpeellisuuden. EAY huomautti, että olisi tarpeen yhdenmukaistaa voimassa olevat direktiivit, jotta vältettäisiin kaksinkertaiset menettelyt, joissa eri toimijat joutuvat käsittelemään samaa asiaa. Se kannustaa myös ajantasaistamaan eurooppalaisia yritysneuvostoja koskevan direktiivin 94/45/EY, jotta se pidettäisiin johdonmukaisena direktiivissä 2002/14/EY asetettujen normien kanssa, sillä kyseinen direktiivi on kehittyneempi tietyissä suhteissa.

4.3 Arviointi

Direktiivin täytäntöönpano merkitsee tärkeää askelta edettäessä kohti EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuden vahvistamista. Direktiivin odotetaan edistävän kansallisten järjestelmien lähentymistä eri puolilla EU:ta, koska käyttöön otetaan vähimmäisvaatimusten avulla yleinen ja joustava kehys työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan varten kaikissa jäsenvaltioissa. Erityisen suurta vaikutusta odotetaan niissä jäsenvaltioissa, joilla ei aiemmin ollut yleistä, pysyvää ja lakisääteistä järjestelmää työntekijöiden edustajille tiedottamista ja heidän kuulemistaan varten[8].

Direktiivin täytäntöönpanon on tapahduttava työmarkkinasuhteita koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien yhteydessä. Yleisesti katsotaan, että direktiivi on riittävän joustava mukautettavaksi kunkin jäsenvaltion kansalliseen tilanteeseen. Vaikka direktiivissä viitataankin keskeisten käsitteiden kansallisiin määritelmiin, ”työntekijöiden edustajat”

---

[8] Vrt. määrällisiin tietoihin, joihin viitataan Puolan vastauksessa kyselylomakkeeseen (tekninen liite). Yhdistyneen kuningaskunnan osalta ks. ”Employment Practices of MNCs in Organisational Context: A Large-Scale Survey”, June 2007, http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/projects/mncemployment

mukaan luettuina, sen täytäntöönpano on aiheuttanut joissain maissa vilkkaita ja joskus pitkällisiäkin keskusteluja siitä, miten työntekijöiden edustus olisi organisoitava, eli valittaisiinko yksi- tai kaksikanavainen (eli yritysneuvostot ja ammattiliitot) ratkaisu vai sallittaisiinko sekaratkaisut.

Vaikka valtaosassa kannanotoista tuodaankin esiin laajalti myönteisiä näkymiä direktiivin kokonaisvaikutuksiin, tarvitaan selvästi enemmän aikaa lopullisen arvion tekemiseen, koska direktiivi ei ole vielä tuottanut vaikutuksiaan täysimääräisesti. Vain hieman yli kaksi vuotta on kulunut täytäntöönpanon määräajasta. Lisäksi direktiivin täytäntöönpano on viivästynyt huomattavasti useissa jäsenvaltioissa, ja muutamissa sitä ei ole vielä saatettu kaikilta osiltaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. On liian varhaista tehdä kattava näyttöön perustuva tutkimus[9] direktiivin soveltamisesta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa[10]. Direktiivin vaatimuksia ei myöskään vielä sovelleta kaikkiin yrityksiin, jotka kuuluvat sen piiriin, koska osa jäsenvaltioista on hyödyntänyt siirtymäaikaa ja rajoittaa parhaillaan sen soveltamisen yrityksiin, joiden palveluksessa on yli 100 työntekijää.

Sen vuoksi komissio ei nyt suunnittele ehdottavansa muutoksia direktiiviin 2002/14/EY. Vaikka sen säännöksiä voitaisiin parantaa ja niistä voitaisiin tehdä täsmällisempiä tietyiltä osin, komissio katsoo, että kansallisille täytäntöönpanotoimenpiteille olisi annettava jonkin aikaa asettua osaksi jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmiä.

Yksi direktiivin näkökohta voi kuitenkin vaatia toimia. Direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus sulkea direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle aavalla merellä liikennöivien alusten miehistöt. Kyseinen poikkeus edellyttää kuitenkin, että jäsenvaltiot säätävät ”erityissäännöksiä”, jotka koskevat tätä työntekijäryhmää. Komissio antoi 10. lokakuuta 2007 tiedonannon *sosiaalisen sääntelykehyksen uudelleenarvioimisesta uusien ja parempien merenkulkualan työpaikkojen luomiseksi EU:ssa*. Tiedonanto liittyy samana päivänä hyväksyttyyn tiedonantoon, joka koskee meripolitiikkaa (”sininen kirja”). Tiedonannossa käsitellään direktiiviä kohdassa 3 c), ja se käynnisti työmarkkinaosapuolten kuulemisen ensimmäisen vaiheen, joka voi johtaa uusiin EU:n toimenpiteisiin, jotta varmistetaan merenkulkualan työntekijöiden tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuksien riittävä suoja[11].

5 PÄÄTELMÄT

Pääasiallisena haasteena on nyt varmistaa direktiivin täysimääräinen ja tehokas saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpano. Tämä edellyttää aktiivista toimintaa paitsi komissiolta perustamissopimuksen valvojana myös jäsenvaltioilta, joilla on keskeinen tehtävä tässä suhteessa, koska niiden velvollisuutena on varmistaa yhteisön lainsäädännön moitteeton täytäntöönpano ja soveltaminen käytännössä.

---

9 Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta, jossa julkaistiin äskettäin raportti (ensimmäinen vaihe tutkimushankkeesta: ”Implementing information and consultation: early experience under the ICE Regulations”, Employment Relations Research Series N° 88, September 2007), on vain hajanaista näyttöä joistain jäsenvaltioista erityisesti yritysneuvostojen ja ammattiliittojen vuorovaikutuksesta, tiedottamis- ja kuulemismenettelyjen tehokkuudesta (tai puutteista) käytännössä sekä sidosryhmien tietoisuudesta (tai sen puutteesta) oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa suhteen.

10 Vrt. tässä suhteessa yhteenvetoraporttia (alaviite 4 edellä); ”Impact and Assessment of EU Directives in the field of Information and Consultation”, PE 385.646, Euroopan parlamentti 2007.

11 KOM(2007) 591 lopullinen, 10.10.2007.

Kuten direktiivissä säädetään[12], työmarkkinaosapuolet voivat ottaa ratkaisevan aseman ja määritellä sopimuksin niiden tarpeita ja toiveita parhaiten vastaavat tiedottamis- ja kuulemismenetelmät. Näin tapahtuu useissa jäsenvaltioissa, joilla on pitkät perinteet työmarkkinayhteistyössä. Tässä yhteydessä on tietenkin noudatettava direktiivin asiaankuuluvia vaatimuksia[13].

Kuten edellä todetaan, komissio on määritellyt useita merkittäviä aiheita, jotka joko herättävät kysymyksiä direktiivin tulkinnasta tai epäilyksiä täytäntöönpanotoimenpiteiden yhdenmukaisuudesta direktiivin kanssa. Komissio aikoo tutkia näitä aiheita tarkemmin yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten kanssa. Tarvittaessa komissio käynnistää tapauskohtaisesti rikkomismenettelyjä EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla.

On kannustavaa, että tietyt jäsenvaltiot ovat jo esittäneet lainsäädäntöluonnoksia[14] direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Lisäksi komissio aikoo ryhtyä jatkotoimiin, joiden tarkoituksena on helpottaa direktiivin moitteetonta täytäntöönpanoa. Työmarkkinaosapuolten tietämys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tiedottamisen ja kuulemisen suhteen on välttämätön edellytys näiden oikeuksien tehokkaalle toteuttamiselle työpaikalla. Komissio aikoo ryhtyä toimiin tietoisuuden lisäämiseksi sekä parhaiden käytänteiden vaihtamiseksi ja vahvistaa kaikkien sidosryhmien valmiuksien lisäämistä seminaarien, kurssien ja tutkimusten avulla ja antamalla rahallista tukea työntekijöiden ja työnantajien edustajien esittämiin hankkeisiin[15].

Tällä hetkellä ei ole suunnitelmissa ehdottaa muutoksia direktiiviin.

---

12 Ks. erityisesti direktiivin johdanto-osan 23 kappale, 5 artikla ja 11 artiklan 1 kohta.

13 Ks. muun muassa 3.4 kohta edellä.

14 Lainsäädäntöluonnokset: EL (merenkulkuala), LT ja PL.

15 Komissio tukee useita näihin tavoitteisiin pyrkiviä toimia, erityisesti budjettikohdasta 04.030303 – Yritysten edustajille tiedottaminen, heidän kuulemisensa ja osallistumisensa.