



*Euroopan talous- ja sosiaalikomitea*  
"Yhteismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto  
Yhteismarkkinoiden seurantaryhmä



# **PALVELUDIREKTIIVIN TOIMINTA RAKENNUSALALLA**

---

## **SELVITYS**

INT/SMO - EESC-2014-02466-00-01-TCD-TRA

## SISÄLLYS

	ESIPUHE	3
1.	<b>KESKEISET HAVAINNOT</b>	4
2.	<b>HAVAINNOT JA SUOSITUKSET</b>	4
	LIITE	20
	TAVOITTEET JA METODOLOGIA	20
	DIREKTIIVIT PÄHKINÄNKUORESSA	20
	PALVELUDIREKTIIVI	21
	TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMISTÄ KOSKEVA DIREKTIIVI	21
	TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVA DIREKTIIVI	22
	EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN LAUSUNNOT DIREKTIIVEISTÄ	23

## ESIPUHE

Palveluiden vapauttamista sisämarkkinoilla koskeva **palveludirektiivi** (2006/123/EY, 12. joulukuuta 2006) on vaikuttanut merkittävästi moniin rajatylittävän liikkuvuuden näkökohtiin. Kyse on luultavasti yhdestä EU:n viimeaikaisen historian kiistanalaisimmista toimista, sillä se laukaisi erittäin tunnepohjaisen keskustelun suuren yleisön ja työmarkkinaosapuolten keskuudessa. **Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi** (1996/71/EY), joka annettiin ennen EU:n laajentumista Keski- ja Itä-Eurooppaan, kytkeytyy kiinteästi palvelujen tarjoamiseen. Tämä pätee erityisesti rakennusalalla. Yhtäältä – kriisien taustaa vasten tarkastellen – molemmat direktiivit ovat herättäneet pelkoja ja niiden pohjalta "työvoimaa vievistä" jäsenvaltioista lähtöisin olevalle ihmisten liikkuvuudelle on annettu ikävä leima ("he vievät työpaikkamme"). Toisaalta uudet laajentumiskierrokset ovat tuoneet sisämarkkinoille moninaisuutta, uusia haasteita ja mahdollisuuksia. Sisämarkkinoiden sosiaalisen ulottuvuuden – eurooppalaisen sosiaalimallin – on kuitenkin säilyttävä Euroopan unionin identiteetin kulmakivenä.

Lausunnossaan aiheesta "Kohti sosiaalisesti vastuullista ja humaania sisämarkkinapolitiikkaa"<sup>1</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) toteaa, että erityisasema "on annettava yleisesti palvelualalle – [missä] sisämarkkinoiden puutteellinen toteutuminen on korostuneinta mutta – [missä] nimenomaan on oltava innovatiivisempi sekä toimenpiteiden että käytettävien välineiden osalta".

*Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä* perustettiin ETSK:hon vuonna 1994 Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission tuella. Sen tehtävänä on analysoida sisämarkkinoiden toimintaa, kartoittaa ongelmia ja esteitä ja ehdottaa niihin ratkaisuja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta – ja puheena olevassa tapauksessa esittää päätelmiä ennen toukokuussa 2014 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja.



<sup>1</sup> Lausunto CESE 466/2012, [EUVL C 143, 22.5.2012, s. 17.](#)

## 1. KESKEISET HAVAINNOT

EU:n tulisi asteittain siirtyä kohti markkinakohtaista vastavuoroista tunnustamista. Yhteiskunta yleensä ja rakennusala erityisesti hyötyisi johdonmukaisesta EU:n laajuisesta strategiasta kansainvälisten petosverkostojen vastaisessa toiminnassa. On kiire sopia yhteisistä määritelmistä EU:n tasolla – tämä on todellinen haaste, erityisesti pitkäaikaisten ongelmien ratkaisemista ajatellen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää useita toimia: on hyväksyttävä sekä eurooppalaiset vähimmäisvaatimukset tarkastustoimelle, eurooppalainen kooste verotus- sekä työ- ja sosiaalialan käsitteistä että eurooppalainen sosiaaliturvatunnus. Haasteisiin ei voida tarttua tehokkaasti ilman vahvoja instituutioita, sitoutumista ja asianmukaista täytäntöönpanoa eikä myöskään ilman yhdenmukaista työ- ja sosiaalilainsäädäntöä.

Rakennusalan osalta voidaan asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden huomioiden pohjalta mainita seuraavat kymmenen keskeistä havaintoa:

- 1 Kohdemaan periaatetta on sovellettava kattavasti<sup>2</sup>.
- 2 Kilpailun on perustuttava laatuun ja tasapuolisiin toimintaedellytyksiin eikä sosiaaliseen polkumyyntiin.
- 3 Sisämarkkinasäännöt on kaikilta osin saatettava osaksi kansallisia lainsäädäntöjä ja pantava täytäntöön asianmukaisesti<sup>3</sup>.
- 4 Tosiasiallisesti yhteisen lähestymistavan ja johdonmukaisuuden saavuttaminen edellyttää yhteisiä käsitteitä ja määritelmiä.
- 5 Kansallisten viranomaisten välinen tehokas ja toimiva yhteistyö on ratkaisevan tärkeää.
- 6 Euroopan sosiaalisen mallin säilyttäminen on välttämätöntä, jos halutaan suuren yleisön tuki ja hyväksyntä.
- 7 Korttijärjestelmä vaikuttaa tarjoavan käytännöllisiä ja toteuttamiskelpoisia mahdollisuuksia valvonnan parantamiseksi.
- 8 Tarvitaan vahvoja instituutioita ja tarvittavan tiukkaa sääntöjen ja tarkastusten soveltamista<sup>4</sup> sekä sakkojen korottamista.
- 9 Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten aito yhteistyö ilmentää hyvää hallintotapaa.
- 10 Toissijaisuusperiaatetta on sovellettava, niin että jäsenvaltiot voivat käyttää asiaankuuluvia valvontavälineitä.

## 2. HAVAINNOT JA SUOSITUKSET

Seuraavassa olevaan yhteenvetoon on koottu ongelmia ja puutteita (havaintoja) ja mahdollisia ratkaisuja (suosituksia). Taulukon kaksi saraketta eivät välttämättä kaikilta osin vastaa toisiaan sisällöltään.

<sup>2</sup> Tämän periaatteen soveltaminen edellyttää lainsäädännön muuttamista.

<sup>3</sup> Valtiollisista viranomaisista aina ruohonjuuritason yhteiskunta- ja talouselämän toimijoihin asti. Mikäli molempia direktiivejä sovellettaisiin asianmukaisesti, ne vahvistaisivat toisiaan.

<sup>4</sup> Julkistamalla säännösten rikkojien nimet, eli soveltamalla *name and shame*-periaatetta (itsesääteily, alakohtaiset käytäntösäännöt), aina syytteenpanoon ja markkinoilta pois sulkemiseen asti. Oikeusvarmuus on ehdottomasti säilytettävä.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
<b>HEADING</b>	
<b>ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE</b>	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
<b>ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE</b>	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Yhteenvedon "Havainnot ja suositukset" rakenne<sup>5</sup>.

PUUTTEET (HAVAINNOT)	EHDOTETUT RATKAISUT (SUOSITUKSET)
<b>HALLINTO</b>	
<b>A1-LOMAKE<sup>6</sup></b>	
A1-lomakkeet ovat alttiita väärennöksille. Lähtövaltiot eivät tarkasta A1-lomakkeiden tietoja tai käyttöä kohdemaisissa (32).	Tarkastettu A1-lomake on toimitettava ennen työn aloittamista. Se tulisi yhdistää korttijärjestelmään.
Huomattava osa A1-lomakkeista on väärennetty tai ne sisältävät virheitä eikä niitä tarkasteta (99).	Työllistymistilanteen määrittelyn tulisi olla oikeudellisesti sen maan vastuulla, missä työ tehdään. Kyseisen valtion on päätettävä siitä, ilmeneekö työolosuhteista ja työsuhteen ehdoista määräysten noudattaminen / valvonta. Korttijärjestelmä voisi osoittautua hyödylliseksi väärennösriskien hallinnassa.
<b>ILMOITUKSET</b>	
Kaikista ilmoittamattomista ulkomaisista työntekijöistä 45 prosenttia työskentelee rakennusalalla (34).	On varmistettava, että ne 10 jäsenvaltiota, joilla ei ole ennakoilmoitusjärjestelmää, panevat sellaisen täytäntöön, jotta ... (32).
Ennakolta toimitettavaa työhönlähetysilmoitusta ei ole käytössä kaikissa jäsenvaltioissa (36).	... ilmoitusta toiminnasta voidaan käyttää kaikkialla.
Oikealta näyttävien ilmoitusten taakse saattaa kätkeytyä kaksinkertainen kirjanpito.	Ilmoitusten on oltava sähköisessä muodossa.

<sup>5</sup> Valmisteluasiakirja: ks. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. Sivunumeron puuttuminen tarkoittaa, että havainto on peräisin sidosryhmien kanssa käydyistä keskusteluista.

<sup>6</sup> A1-lomake on todiste lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen tilanteesta ([http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index\\_fi.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_fi.htm)).

KORTTIJÄRJESTELMÄ <sup>7</sup>	
<p>Tietosuoja vaikuttaa olevan ongelmallinen seikka (tai muodostaa noidankehän), sillä se saattaa estää eräiden tietojen saannin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kortti ei ehkäise petoksia, esimerkiksi väärentämistä tai jäljentämistä (mutta vaikeuttaa niitä).</li> <li>- Sen edut ovat suppeat, sillä useilla lähetetyillä työntekijöillä on hyvin lyhyet sopimukset.</li> <li>- Se vaatii sähköisesti annettavan ilmoituksen; ilmoitukset ovat kuitenkin paperimuodossa<sup>8</sup>.</li> <li>- Jäsenvaltioissa käytössä olevilla korttijärjestelmillä on eri tarkoitukset (35).</li> </ul>	<p>Henkilötodistuksen tai passin hyödyntäminen voisi tarjota käytännöllisen ja helposti sovellettavan varajärjestelmän, joka antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden tarkistusten suorittamiseen (38).</p> <p>Kortti voisi sisältää vakiomuotoisia tietoja. Muut tiedot olisivat oma-ehtoisia, esimerkiksi haltijan ammattipätevyyttä koskeva tieto (43).</p> <p>(Kortti)järjestelmien yhteentoimivuus rajojen yli on välttämätöntä.</p> <p>On sovellettava liikennevaloperiaatetta.</p>
LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN JA INSTITUTIONAALINEN KEHYS	
<p>Tarkistusten lainsäädännöllinen ja institutionaalinen kehys vaikuttaa olevan suppea. Eli onko todennäköistä, että nykyisen lainsäädännöllisen ja institutionaalisen kehyksen avulla pystytään ratkaisemaan ongelmat (jotka liittyvät esimerkiksi tarkistuksiin, tietosuojaan tai EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen)?</p>	

KÄYTÄNNÖN NÄKÖKOHDAT	
JULKISET HANKINNAT <sup>9</sup>	
<p>Omistajien tai hankintaviranomaisten pyrkimykset löytää aina halvin tarjous johtavat petoksiin (35).</p>	<p>Halvimman tarjouksen esittäjille tulisi asettaa lisävaatimuksia (tai näyttövelvoite) (38).</p>
<p>Tietyt suuret rakennusyrietykset ovat siirtyneet toimimaan hankkeiden hallinnointiyrietyksinä, jotka tarjouskilpailujen voittamiseksi pyrkivät hankkimaan halpaa ja siis vähemmän pätevää työvoimaa (28).</p>	<p>Tulisi edistää kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen ratkaisuperustetta ja omaksua samalla johdonmukaiseksi lähestymistavaksi poikkeuksellisen alhaisten tarjousten hylkääminen (60).</p> <p>Julkisten hankintojen paketit ovat usein tarpeettoman laajoja. Tämä estää pk-yrityksiä toimimasta pääurakoitsijoina ja rajoittaa liikaa kilpailua.</p>
KULUTTAJAT	
<p>Kuluttajajärjestöt eivät osoittaneet suurta mielenkiintoa ETSK:n kyselyä kohtaan, vaikka rakennusprosessit ja -materiaalit saattavat aiheuttaa vaaraa kolmansille henkilöille sekä töiden aikana että niiden päätyttyä.</p>	
<p>Kuluttajien vastuu sopimusehtojen määrittelystä</p>	

<sup>7</sup> FIEC ja EFBWW ovat käynnistäneet tutkimuksen olemassa olevista korttijärjestelmistä. Tarkoituksena on saada yksi järjestelmä valmiiksi kesäkuuhun 2014 mennessä. Ruotsissa tämä järjestelmä on jo käytössä. Tanska ja Norja suunnittelevat sen käyttöönottoa.

<sup>8</sup> Tämä on otettava huomioon sähköisiä julkisia palveluja kehitettäessä. Mm. Viro ja Itävalta tarjoavat esimerkkejä, joista voitaisiin ottaa mallia.

<sup>9</sup> Ks. ETSK:n lausunnot CESE 979/2008, [EUVL C 224, 30.8.2008, s. 32](#), CESE 416/2007, [EUVL C 161, 13.7.2007, s. 40](#), CESE 1162/2011, [EUVL C 318, 29.10.2011, s. 113](#).

MAKSUVIIVÄSTYKSET	
Rakennusalaan (ja erityisesti pk-yrityksiin) kohdistuu suuria paineita sekä julkisten että yksityisten asiakkaiden maksuviivästyksen vuoksi.	Maksuviivästyksdirektiivi (2011/7/EU) on pantava asianmukaisesti täytäntöön.
	Vaaditaan ammattialajärjestöjen (yksityinen sektori) ja valtiovallan (julkinen sektori) valvonta- ja muita toimia.
	Jäsenvaltiot, missä on voimassa lyhyemmät maksuajat, eivät saa pidentää niitä (direktiivissä ei kielletä maksuaikojen pidentämistä).
VAKUUTUS	
Toisessa jäsenvaltiossa toimivilla yrityksillä ja erityisesti pk-yrityksillä on jo pitkään ollut ongelmia vakuutusten saamisessa <sup>10</sup> .	
VAKUUTUSVELVOITE <sup>11</sup>	
On olemassa mahdollisia harmaita alueita muista jäsenvaltioista (esimerkiksi Puolasta) peräisin olevien ammattilaisten osalta.	
VASTUU	
On havaittavissa suuntaus siirtää riskejä eteenpäin. Belgiassa esimerkiksi vastuu on pääurakoitsijalla (31).	Neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat sopineet urakoitsijan ja tätä seuraavan aliurakoitsijan vastuusta tai järjestelyn korvaamisesta tilanteen mukaan vastaavilla toimilla (18).
Kovan kilpailupaineen, tilanteiden mutkikkisuuden ja avoimuuden puutteen vuoksi vahingonkorvausvelvollisuus ja vastuu vesittyvät – erityisesti yritysten ja niiden tytäryritysten jne. monimutkaisissa rakenteissa (41).	Mm. Ranska asetti erityisesti alihankkijoiden vastuun (12 artikla) toivomuslistansa kärkeen (ennen 9.12.2013 saavutettua yhteisymmärrystä täytäntöönpanodirektiivistä) rakennusalan sitovaksi periaatteeksi, jotta voitaisiin torjua pitkälle kehitettyjä petosstrategioita (32).

LAINSÄÄDÄNNÖLLISET NÄKÖKOHDAT	
ITSESÄÄTELY	
Itsesäätely on osoittautunut hyödylliseksi ja tehokkaaksi useilla aloilla, kuten mainonnan ja alkoholijuomien alalla. Se mahdollistaa myös lainsäädännöltä puuttuvan joustavuuden ja reaktiokyvyn. Rakennusalan itsesäätely vaikuttaa kuitenkin vaikealta, kun otetaan huomioon alan nykyiset erityispiirteet.	Oppia voidaan ottaa sellaisista järjestelmistä, jotka lähtökohtaisesti vaativat poliittisen rohkeuden kasvattamista sekä "myönteistä itsemäärämistä" edellyttävää uudenlaista ajattelua (28).
	Pakollinen itsesäätely on mahdollinen vaihtoehto.
Lainsäädäntö mukautuu hitaasti uusiin kehityskulkuihin (esimerkiksi siirtyminen julkisen sektorin johtamasta taloudesta yksityisen sektorin johtamaan talouteen).	Itsesäätelyllä kyetään reagoimaan nopeammin (ja se on osallistavampaa).
	Parhaisiin käytäntöihin perustuvat eurooppalaiset käytännesäännöt auttaisivat esimerkiksi toimitettavaksi vaadittavaa tietoa koskevien normien asettamisessa (44).

<sup>10</sup> Vrt. Euroopan komission ELIOS-hanke (yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto), jonka puitteissa analysoidaan, millä tavoin viitejärjestelmä voisi tukea vakuutusten- ja jälleenvakuutusten antajia riskien arvioinnissa sisämarkkinoiden tavoitteiden mukaisesti (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). Euroopan komissio hyväksyi 31. maaliskuuta 2014 yksiköidensä valmisteluasiakirjan (SWD) vakuutusten saatavuudesta: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm).

<sup>11</sup> Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja asiasta julkaistaneen vuoden 2014 alkupuoliskolla. Asia liittyy direktiivin 2006/123/EY 23 artiklan 1 kohtaan ja koskee turvallisuus- tai terveysriskin aiheuttavaa toimintaa, eli lähtökohtaisesti on kyse ammatillisesta vastuusta.

	Olemassa olevan lainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano ja sen valvonta riittäisivät – myös eri toimijoiden vastuukysymysten osalta.
<b>PK-YRITYKSET</b>	
Rakennusalan pk- (ja mikro)yrityksiin, joilla on pitkäaikaisia työntekijöitä palveluksessaan, kohdistuu painetta itäisistä jäsenvaltioista tulevan halpatyövoiman taholta (paitsi hautauspalvelujen kaltaisissa säännellyissä ammateissa).	
Ylimitoitetut sosiaalikulut kannustavat petoksiin (35).	
Pk-yritykset eivät toimi rajanylittävillä markkinoilla (kieliongelmat, vakuutukset jne.).	
Kansallinen työläinsäädäntö ja eurooppalainen lainsäädäntö ovat mutkikkaita.	ETSK on tavan takaa ilmoittanut kannattavansa järkevän sääntelyn periaatteiden soveltamista. <sup>12</sup>

## PALVELUT SISÄMARKKINOILLA

<b>MARKKINAVALVONTA</b>	
Lähes tulkoon "seuraamukseton" toimintaympäristö, joka helpottaa vilpillistä tai rikollista toimintaa	Markkinoilta sulkeminen (27) Sakkojen korottaminen ja seuraamusten tiukentaminen (19)
Markkinoiden äärimmäinen monisyisyys aiheuttaa sen, että viranomaisten on vaikea valvoa niitä, kun taas vilpillisten yritysten on helppo kiertää lakeja tai väistää kaikenlaista vastuuta ja korvausvelvollisuuksia.	Kysymys useissa jäsenvaltioissa toimivista vuokratyön välittäjistä tulisi ratkaista kiireellisesti (46).
On havaittavissa eräänlainen yhteys yhtäältä sen välillä, että julkiset toimijat vetäytyvät (esimerkiksi resurssien tai poliittisen sitoutumisen puutteen vuoksi <sup>13</sup> ) aloilta, missä on aina luotettu siihen, että ne tarjoavat suuntaviivoja, sekä toisaalta yleisten työ-, elin- ja yritystoimintaolosuhteiden heikentymisen välillä.	Julkisten toimijoiden aseman näkyvyyttä ja viranomaisten yhteistyötä tulisi lisätä kansallisella tasolla ja rajojen yli (26). Sähköisen hallinnon palveluratkaisujen kehittäminen
<b>PALVELUDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO</b>	
Palveludirektiivin tulkinta on hajanaista ja sen täytäntöönpano riittämätöntä.	Tehokas täytäntöönpano on järkvy ja nopea tapa luoda kasvua ilman julkisia menoja. On varmistettava (palveludirektiivin mukaisen) vertaisarviointimenettelyn ja (ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin mukaisen) vastavuoroisen tunnustamisen yhteensopivuus. Tulisi määritellä alat, joilla jäsenvaltiot estävät suhteettomalla tavalla pääsyn tiettyihin ammatteihin. Tulisi valita vastavuoroinen tunnustaminen, mikäli yhdenmukaistamista ei sovelleta.

<sup>12</sup> Ks. ETSK:n lausunnot CESE 1068/2005, [EUVL C 24, 31.1.2006, s. 39](#) ja CESE 984/2011, [EUVL C 248, 25.8.2011, s. 87](#).

<sup>13</sup> Esimerkiksi työsuojelutarkastajien ja julkisten palvelupisteiden yms. määrän vähentyminen. Lähtökohtaisesti yhä harvemmat ihmiset tekevät yhä monitahoisempaa työtä.



	<p>Raja-alueista tulisi ottaa oppia. Rajatylittävä yhteistyö tarjoaa usein pienessä mittakaavassa arvokkaita esimerkkejä siitä, miten sisämarkkinat voivat todellisuudessa toimia.</p> <p>Tulisi ottaa käyttöön nopeutettuja rikkomusmenettelyjä, kun direktiiviin kohdistuvia rikkomuksia havaitaan.</p>
Palveluiden tarjoajat kärsivät perusteettomista syrjivistä käytänteistä (kansallisuus, asuinpaikka).	Jäsenvaltioiden tulisi panna täytäntöön palveludirektiivin 20 artiklan 2 kohta.
Palveluntarjoajien vakuutusten rajanylittävää kattavuus ei ole riittävä.	Sidosryhmien välinen vuoropuhelu <sup>14</sup>
	Direktiivin säännöksiä on sovellettava asianmukaisesti ja pantava täytäntöön paikan päällä (sovittujen toimien toteuttamista koskeva periaate – "act as agreed").
Päätös tiettyjen rajoitusten poistamisesta (15 ja 16 artikla), mikä voi joissakin harvoissa tapauksissa palveludirektiivin mukaan olla oikeutettua yleistä etua koskevista pakottavista syistä, jätetään jäsenvaltioille – harmaita alueita, protektionismi (83).	<p>Valtiovallan ja toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava asianmukainen analyysi kansallisten sääntöjen ja lupajärjestelmien asianmukaisesta suhteellisuudesta.</p> <p>Vapaaehtoisuuteen perustuvalla lähestymistavalla on rajansa, ja saattaisi olla hyödyllisempää selkeyttää suhteellisuuden käsitettä sekä sitä, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan "yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä".</p> <p>Tarvitaan avointa keskustelua toteutetuista suhteellisuusperiaatetta koskevista analyyseistä sekä siitä, missä määrin jäsenvaltiot ovat käyttäneet harkintavapauttaan ja säilyttäneet tiettyjä rajoituksia, jotka ovat vähintään kyseenalaisia.</p> <p>Jäsenvaltioiden on aina kunnioitettava direktiivin tai asetuksen tarkoitusta, vältettävä epämääräisyyksiä sekä pidättäydyttävä lisäämästä omia vaatimuksia ("gold plating"), mikä voisi aiheuttaa yrityksille tarpeettomia lisäkustannuksia.</p>
Vaikka palveludirektiivin soveltamisala on laaja, sen ulkopuolelle on jätetty lukuisia tärkeitä vaatimuksia, jotka vaikuttavat suoraan palveluntarjoajiin.	<p>Komission tulisi toteuttaa lisää perusteellisia analyyseja palvelumarkkinoiden käytännön toiminnasta yleensä, mukaan lukien analyysit vielä jäljellä olevista ongelmista ja esteistä sekä arkielämän tosiasiallisista tarpeista(83).</p> <p>Tässä analyysissä tulisi myös ottaa huomioon kaikki oleelliset alat, joita palveludirektiivi ei kata, kuten ammattipätevyys, työntekijöiden lähettäminen, sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi, sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat kuluttajansuojasäännöt (Rooma I ja Rooma II -asetukset<sup>15</sup>) tai tuomioistuinten toimivalta (Bryssel I -asetus) (83).</p> <p>Tulisi ottaa käyttöön toden teolla yhdenmety lähestymistapa eurooppalaiseen palvelualueen nähdessä (83).</p>

<sup>14</sup> Ks. alaviite 30.

<sup>15</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_civil\\_matters/l16027\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_fi.htm).

<p>Jäsenvaltioihin ei kohdistu riittävästi painetta edistykseen saavuttamiseksi (johdonmukaisuus, lähentyminen, yleinen etu jne.).</p>	<p><i>Tulisi palauttaa käyttöön virallinen raportointi, jota komissio (sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto) toteutti (vuosina 2009 ja 2010) säännöllisillä, yksityiskohtaisilla ja julkisilla kilpailuneuvostolle (ja Euroopan parlamentille) osoitetuilla tiedotteilla palveludirektiivin täytäntöönpanon tilanteesta (83).</i></p> <p><i>Uudelleen mitoitettussa raportoinnissa tulisi keskittyä laajempaan, palvelujen sisämarkkinoiden tilannetta koskevaan kysymykseen (84).</i></p> <p><i>Määrällisten täytäntöönpanotietojen lisäksi siinä tulisi ottaa myös huomioon todelliset tulokset arkielämässä / palvelumarkkinoiden toiminta sekä yritysten ja kuluttajien kohtaamat esteet ja ongelmat. Näin voidaan myös lisätä vielä avointen kysymysten käsittelyn selkeyttä ja parantaa saavutetun edistymisen arviointia (84).</i></p>
<p>Sisämarkkinoita koskeva todellinen ja kattava näkemys puuttuu (eli palveludirektiivin kattamien palveluiden ja sen soveltamisalan ulkopuolella olevien palveluiden<sup>16</sup> osalta.)</p>	<p><i>Tarvitaan yhdenmetyä lähestymistapa palveluihin nähden sisämarkkinoilla, ja se tulisi toteuttaa horisontaaliseen välineen avulla (83).</i></p> <p><i>On huolehdittava yhdenmukaisuudesta muiden EU:n direktiivien ja aloitteiden kanssa (yhdenmety tai holistinen lähestymistapa) (84).</i></p>
<b>PALVELUT SISÄMARKKINOILLA</b>	
<p>Se, että palveluiden yhdenmetyjä markkinoita ei ole olemassa, selittää osaltaan Yhdysvaltojen ja EU:n tuottavuuserot 20 viime vuoden aikana.</p>	
<p>Palvelumarkkinat ovat yleensä tiukasti säänneltyjä. Kansallisten säännösten välillä esiintyy myös usein merkittäviä eroja, jotka vaikeuttavat rajanylittävää palvelujen tarjoamista.</p>	<p><i>Paljon kustannuksia aiheuttavien monenkirjavien kansallisten sääntöjen luomia esteitä tulisi vähentää (78).</i></p>
<p>Palvelujen tarjoajat eivät käytä uusia organisaatiomenettelyitä, jotka maksimoivat tieto- ja viestintätekniikan suomia hyötyjä.</p>	
<p>Direktiivi jättää julkiselle vallalle liikaa harkintavaltaa päättää siitä, mikä muodostaa esteen palveluntarjoajien sijoittautumisvapaudelle tai rajatylittävien palveluiden tarjoamiselle. Jäsenvaltiot voivat antaa tällaisille esteille "oikeasuhteisuuden" leiman (78).</p>	<p><i>Vastavuoroisessa arviointimenettelyssä tulisi siirtyä palveluiden sääntelyn pysyvään uudelleenarviointiin, jotta sääntelyviranomaisia voidaan kannustaa poistamaan ylimääräisiä sääntöjä ja luottamaan toistensa sääntöihin.</i></p>
<p>Palvelumarkkinoiden toimintahäiriöt heikentävät euron mahdollisuuksia sietää häiriötä sekä haittaavat rahaliiton asianmukaista toimintaa (79).</p>	
<p>Palvelualalla on enemmän esteitä kuin tavaramarkkinoilla, kaupattavuus on heikkoa ja valikoivaa, ja pk-yrityksillä voi olla vaikeuksia sijoittautumisvapauden suhteen (79).</p>	

16

Yksityiset turvallisuuspalvelut, kaupunkiliikenne, taksipalvelut, terveydenhuolto, sosiaalipalvelut ja tilapäisen työvoiman välityspalvelut. Huomiota kiinnitetään myös muihin kysymyksiin, kuten ammattipätevyyden tunnustamisen puuttumiseen, säänneltyjen ammattien ja erikoistumisten määrään, kaksinkertaiseen vakuutukseen ja vastavuoroisen tunnustamisen puuttumiseen sekä kansallisten standardien välisiin ristiriitaisuuksiin.

EU:n sisäisten esteiden poistaminen riippuu ratkaisevalla tavalla kansallisten palvelualan säännösten poistamisesta tai uudistamisesta (79).	Tämä tarkoittaa syvälle käyviä kansallisia palvelualan uudistuksia, jotka johtavat entistä kilpailukykyisempiin ja paremmin toimiviin palvelumarkkinoihin kaikkialla, mikä on oleellista ja huomattavasti tärkeämpää EU:n kasvun kannalta kuin esimerkiksi altistuminen EU:n sisäiselle palveluiden rajatylittävälle kaupalle.
Palveluala kärsii jäsenvaltioiden välisestä sääntelyn ristiriitaisuudesta tai sen vaihtelusta <sup>17</sup> (79).	
Palveluiden täysimittaisten sisämarkkinoiden saattaminen päätökseen EU:ssa (kyse on siis pitkälti horisontaalisen palveludirektiivin soveltamisalan ylittämisestä) tuottaa hyötyjä, joita ei vielä kukaan täysin ymmärrä (79). Entistä paremmin toimivien palvelumarkkinoiden hyödyntäminen ei liity aina pelkästään kilpailun lisääntymiseen (80).	Rahoituspalveluiden alalla ei näy olevan vielä saatavilla uusia arvioita, ja verkossa toimivien alojen osalta on havaittavissa vain joitain tapauskohtaisia arvioita (jotka viittaavat suhteellisen suuriin hyötyihin). Itsenäisten ammatinharjoittajien tuottamien palveluiden alalta ei ole saatavilla luotettavia arvioita. Yhdelläkään näistä kolmesta alasta ei ole olemassa todellisia sisämarkkinoita, mikä antaa odottaa huomattavia lisähyötyjä. Palveludirektiivin tuomia moninaisia huomattavia taloudellisia hyötyjä aletaan ymmärtää vasta nyt, ja keski- ja pitkän aikavälin hyödyt tulevat lähes varmasti muodostamaan yhdessä useita prosentteja EU:n bkt:stä, ellei enemmänkin. Jos mukaan lasketaan pitkään huomiotta jätetyt palvelualan sääntelyn epäyhtenäisyyden vähentämisen hyödyt, edut ovat vielä paljon suuremmat.
Sisämarkkinasääntöjä ei ole pantu täysin täytäntöön <sup>18</sup> . Puutteellinen täytäntöönpano / hallinnolliset ja menettelylliset rasitteet vaikeuttavat vapaiden ammatinharjoittajien palveluiden rajatylittävää tarjoamista (97).	Tämä edellyttää huomattavia investointeja infrastruktuuriin (kaasu, sähkö, rautatiet ja internet) pitkällä aikavälillä kaikkialla EU:ssa. Oman tapauksensa muodostavat digitaalialan sisämarkkinat, yhdessä huomattavasti laajemman digitaalistrategian kanssa.
<b>SÄÄNNELLYT AMMATIT<sup>19</sup></b>	
Euroopan komission suhtautuminen säänneltyihin ammatteihin pääsyn helpottamiseen (eli eräänlaiseen sääntelyn purkamiseen) vaarantaisi joitain toimintaloikoja, myös rakennusalailla.	Sääntely tarkoittaa erittäin tiukan valvonnan käyttöönottoa (29).
Tämä voisi myös johtaa ammatillisten rajojen ja vastuiden hämärtymiseen, mikä saattaa helposti johtaa yleisön palveluntarjoajia kohtaan tuntemaan luottamuksen vähenemiseen.	

<sup>17</sup> "Tämä sääntelyn epäyhtenäisyys voi aiheuttaa suuria kustannuksia Euroopan markkinoille suuntautuville yrityksille: jokaisen valtion kohdalla syntyy erilliset kiinteät markkinoillepääsykustannukset, jotka on tienattava takaisin ennen kuin investointi ja markkinoille tuleminen alkaa tuottaa voittoa. Tällaiset toistuvat kiinteät markkinoillepääsykustannukset vaikuttavat hyvin torjuvasti palvelualan pk-yrityksiin eivätkä ainakaan auta monia muitakaan tarjoajia. (– –) OECD:ssä toteutettu rajallinen sääntelyn epäyhtenäisyyden vähentäminen on lisännyt jo merkittävästi ulkomaisia investointeja." CEPS Special Report no. 67, s. 17.

<sup>18</sup> Ks. yhtenäismarkkinoiden seurantar ryhmän kooste sisämarkkinoiden esteistä (Catalogue of Obstacles to the Single Market), <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

<sup>19</sup> Vrt. myös Euroopan komission aikomus lisätä avoimuutta säänneltyihin ammatteihin pääsyssä: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-897\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_fi.htm).

On varottava purkamasta sääntelyä tietyillä aloilla, mm. rakennusallalla.	Uusi ammattipätevyyksien tunnustamista koskeva direktiivi on pantava tehokkaasti täytäntöön.
Eri jäsenvaltioiden välillä esiintyy eroja säänneltyjen ammattien suhteen (38).	
<b>VALVONTA</b>	
Petosten jäljittäminen vaatii perusteellisia tutkimuksia (35).	Tulisi luoda EU:n työtarkastusvirasto, joka auttaisi jäsenvaltioita torjumaan rajanylittäviä petoksia ja tarjoaisi lainsäätäjälle tapauskohtaisia kannusteita sekä parantaisi kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä (erityisesti rakenteellisista ongelmista kärsivien jäsenvaltioiden kanssa).
	Vaihtoehtoisesti voitaisiin parantaa kansallisten työsuojeluvirastojen välistä yhteistyötä ja näin välttää kansallisten toimivallan ja autonomian kaltaiset vaikeat kysymykset.
Jatko-ongelmat liittyvät vajavaiseen kielitaitoon, asiakirjojen puuttumiseen työmaalla, työsuhdetta koskeviin todistuksiin jne. (35).	Belgian LIMOSA-järjestelmä <sup>20</sup> tarjoaa hyvän vaihtoehdon, kun etsitään sopivaa järjestelmää tietojen vaihtamiseksi ja valvonnan parantamiseksi.
Kansainväliset toimijat operoivat erilaisten kansallisten lakien vuoksi epäyhtenäisessä oikeudellisessa ympäristössä (35).	EU:ssa yhtenäinen palkkalaskelma voisi olla hyödyllinen, jos se perustuisi tietokantaan, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tarkastaa tiedon todenperäisyyden.
Alkuvaiheen yhteistyö (mukaan lukien työmarkkinaosapuolten kanssa harjoitettava) ja ennakointi on edelleen puutteellista, erityisesti kun otetaan huomioon petosten mittavuus.	Tulisi julkistaa säännösten rikkojien nimet käyttäen VIES-tietokantaa <sup>21</sup> välineenä alihankkijoiden valitsemiseksi (32).
Kansallisten viranomaisten (mm. koulutusjärjestelmien) yhteistyötä tulisi kehittää edelleen, erityisesti oikeusjärjestelmien ja -kytkösten eroavaisuuksien vuoksi.	Ilmoitusta toiminnasta tulisi käyttää kaikkialla (32).
Valvontavälineet ja -elimet kärsivät henkilöstön puutteesta ja liian suuresta tehtävämäärästä, kun samaan aikaan vilpittömin mielin toimivat yritykset häviävät markkinoilta (31).	Jäsenvaltioiden olisi voitava soveltaa nykyisiä sekä lisäksi tehokkaaksi ja tarpeellisiksi katsottavia seurantatoimenpiteitä tai hallinnollisia menettelyjä – samalla kuitenkin liiallista sääntelyä (gold plating) välttäen.
Mitä monitahoisempia tehtävät ovat, sitä enemmän resursseja tarvitaan.	Tulisi pyrkiä kehittämään uusia, direktiivien mukaisia seurantatoimenpiteitä tai -menettelyitä.

<sup>20</sup> LIMOSA-ilmoitus kattaa työntekijöiden lähettämisen, palvelut ja itsenäiset ammatinharjoittajat, eli rajanylittävän työvoiman kokonaisuudessaan.

<sup>21</sup> EU:n alv-tietokanta: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/traders/vat\\_number/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm). Tämä tarkoittaisi paperitonta toimintaympäristöä, käyttäjäystävällisyyttä (esimerkiksi vihreää/punaista valoa näyttämällä) sekä sitä, että kansalliset julkiset viranomaiset vastaisivat back office -toiminnoista.

<b>TYÖMARKKINAT</b>	
<b>LIKKUVUUS</b>	
Selkeä sosiaalinen polkumyynti vaikuttaa kielteisesti EU:n imagoon (35).	Tulisi toteuttaa kampanjoita työntekijöiden tietoisuuden lisäämiseksi puite-ehdoista ennen kuin he allekirjoittavat työ sopimuksen.
Ulkomaalaisiin kohdistuvien epäilyjen herääminen uudelleen vaarantaa oikeuden ensisijaisuuden (35).	
<b>SOSIAALINEN POLKUMYyntI</b>	
Sosiaalinen polkumyynti "määritellään" usein omien mielikuvien mukaisesti. Yleisesti katsotaan, että sosiaalisella polkumyynnillä luodaan tilanne, jossa toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleva halpatyövoima vie kohdemaan kansalaisten työpaikat. Euroopan komissio kuvailee sosiaalista polkumyyntiä tilanteeksi, jossa ulkomaalainen palveluntarjoaja voi tehdä heikompien työehtojen vuoksi halvempia tarjouksia paikallisiin palveluntarjoajiin verrattuna. <sup>22</sup>	On pidettävä yllä "herkkää tasapainoa rajanylittävien palveluiden tarjoamisen vapauden ja sellaisten tehokkaiden välineiden tarpeen välillä, joilla voidaan palveludirektiiviä koskevan lopullisen sopimuksen mukaisesti valvoa kohdemaan työnormeja ja panna ne täytäntöön" <sup>23</sup> .
Sosiaalisen polkumyynnin määritelmästä riippumatta on olemassa laajalle levinnyt käsitys Euroopan sosiaaliseen malliin kohdistuvasta uhasta, minkä vuoksi EU:n yhdentymisen kannatus on hupenemassa (15, 25, 76, 104).	SEUTin 3 artikla ja työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirja on pantava täytäntöön.
Usein vierasmaalaisten työntekijöiden tekemät työt ovat juuri niitä, joita kohdemaan kansalaiset eivät halua tehdä, joten "työpaikkojemme viemisen" peruste on laajalti poleeminen ja populistinen.	Tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen markkinavapaudet ja sosiaaliset perusoikeudet. Tulisi tutkia ajatusta "eurooppalaisesta sosiaalisesta Interpolista", joka avustaisi eri jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tarkastusviranomaisten toimia. <sup>24</sup>
Mikä on sosiaalisen peruskirjan tehtävä / asema sisämarkkinoilla? Miten EU:n yleisen järjestyksen sosiaalinen ulottuvuus toteutuu?	
<b>SOSIAALITURVA</b>	
Vaikka sosiaaliturva on suljettu palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, eikä ole poliittisesti mahdoton tehtävä saada jäsenvaltiot panemaan täytäntöön palvelualan lainsäädäntöä ilman EU:n laajuisia sosiaaliturvan, palkkojen ja työehtojen yms. yhdenmukaistamista?	Asetusta 883/04 (sosiaalijärjestelmien koordinointi) tulisi soveltaa asianmukaisesti (11). Tulisi luoda eurooppalainen kooste verotus- ja sosiaalialan käsitteistä (26). Tulisi luoda eurooppalainen sosiaaliturvatunnus.

<sup>22</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. Bernaciak esittää julkaisussa "Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?" (s. 40, 2012), että "sosiaalinen polkumyynti voitaisiin määritellä strategiaksi, jonka tarkoituksena on alentaa sosiaalisia standardeja kilpailukyvyyn parantamiseksi. Sen käynnistäjiä ovat yritykset, mutta siihen osallistuvat välillisesti myös niiden työntekijät ja/tai kotimaan ja kohdemaan hallitusvalta, ja sillä on kielteisiä vaikutuksia työ- ja sosiaalialalla."

<sup>23</sup> <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

<sup>24</sup> Täytäntöönpanodirektiivissä mainitaan ETSK:n lausunnossaan CESE 970/2010 esittämä ehdotus, [EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90](#).

Sääntöjen ja sosiaalisen velvoitteiden kiertäminen on laajalle levinnyttä, ja se johtaa rakennusmarkkinoiden vinoutumiseen.	<i>Tulisi panna täytäntöön mekanismeja, joilla voidaan varmistaa työehtojen noudattaminen kohdemaassa<sup>25</sup>.</i>
<b>TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMINEN</b>	
Ennakolta toimitettavaa työhönlähetysilmoitusta ei ole käytössä kaikissa jäsenvaltioissa (36).	<i>Tulisi luoda tietokanta, joka mahdollistaa työntekijöiden seurannan – IMI-järjestelmää voitaisiin kehittää edelleen tällaiseen tehtävään.</i>
Pätevyystodistus ei ole pakollinen kaikissa jäsenvaltioissa <sup>26</sup> .	<i>Tarvitaan EU:n laajuista lähestymistapaa.</i>
Belgiassa henkilöstövuokrausyritykset ovat säänneltyjä kun taas toisissa jäsenvaltioissa näin ei ole (33).	<i>Laittomaan toimintaan värväminen henkilöstövuokrausyritysten kautta on kiellettyä (33).</i>
	<i>Lähetettyjen työntekijöiden tulisi saada asianmukaista tietoa kohdemaan asianomaisesta lainsäädännöstä (44).</i>
Lähetettyjä itsenäisiä työntekijöitä ei ole olemassakaan (pelkästään termi on jo ristiriitainen) (20) <sup>27</sup> .	
<b>TYÖTAPATURMAT</b>	
Työtatapaturmien määritelmä vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Tämä vaikuttaa korvausten tasoon ja tiettyihin kansallisiin terveydenhuoltojärjestelmiin.	

## VÄÄRINKÄYTÖKSET

### KOHTUUTTOMAT KÄYTÄNTEET

Tietyissä ääritapauksissa työntekijöitä riistetään, he elävät äärimmäisessä köyhyydessä ja ajoittain heidän palkkansa tai ainakin osa siitä jätetään maksamatta heidän pitämisekseen rakennustyömaalla(27).	<i>"Valistus ja toimintasäännöt, työntekijöiden kierrätys, kahden käsittelijän sääntöjen tiukka noudattaminen, selvät säännökset sponsoroinnista ja lahjojen vastaanottamisen kieltäminen, keskusviranomaisten perustaminen tarjouskilpailuja varten, tarjouksen täsmällinen kuvaus ja kustannusarvioiden valvonta, tarjousmenettelyjen organisointi, johon kuuluu tarjousten luottamuksellisuus ja tarjousten myöhemmän peukaloinnin ehkäiseminen, sähköisten hankintamenettelyjen käytön lisääminen, menettelyn dokumentointi ja valvontaelinten suorittama huolellinen valvonta, korruptiorikoksiin syyllistyneiden yritysten poissulkeminen ja mustien listojen tai korruptiorekistereiden perustaminen."<sup>28</sup></i>
---	--

<sup>25</sup> Tämä tarkoittaa, että direktiiviä tulisi muuttaa.

<sup>26</sup> Se on pakollinen Ranskassa ja Puolassa.

<sup>27</sup> ETSK:n lausunto CESE 2063/2012, [EUJVL C 161, 6.6.2013, s. 14.](#)

<sup>28</sup> Euroopan komission korruptiontorjuntakertomus: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fi.pdf).

<b>NÄENNÄISEN ITSENÄISEN AMMATINHARJOITTAMINEN</b>	
<p>Itsenäistä ammatinharjoittamista koskevat kansalliset määritelmät vaihtelevat suuresti. Itsenäisen ammatinharjoittajan asemaa koskevia rajatylittäviä väärinkäytöksiä on vaikea arvioida ja niitä koskeviin syytetoimiin on hankala ryhtyä (99). Itsenäisenä ammatinharjoittamisena voidaan pitää toimintaa, jos on todettu, että sitä harjoitetaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ilman minkäänlaista alaisuussuhdetta, joka koskee tuon toiminnan valintaa</li> <li>• ilman minkäänlaista alaisuussuhdetta, joka koskee työehtoja ja palkkausta, henkilön omalla vastuulla</li> <li>• hänelle suoraan ja kokonaan maksettua vastiketta vastaan.</li> </ul> <p>Vaikka useat jäsenvaltiot ovat jo yrittäneet määrittellä tarkkaan työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien eron etukäteen asetettuihin kriteereihin perustuen, ihmisten todellisten tilanteiden monitahoinen vaihtelevuus tarkoittaa, että käytännössä tällaisen määritelmän muotoilu on usein osoittautunut vaikeaksi.</p>	<p>Tulisi luoda yhteiset eurooppalaiset kriteerit, jotka tarjoaisivat suuntaviivat työmarkkina-aseman luonteen määrittelylle. Toissijaisuusperiaatetta on kunnioitettava. Vuonna 2006 annetussa ILO:n suosituksessa on omaksuttu työsuhteen käsitteeseen nähden laaja-alainen lähestymistapa, jotta mahdollistetaan toimet näennäisesti itsenäisen ammatinharjoittamisen torjumiseksi (100).</p> <p>Työsuhteen määrittelyssä pääpainon tulisi olla työntekijän toimintaan ja rahakorvauksiin liittyvissä seikoissa riippumatta siitä, miten suhde on kuvattu esimerkiksi sopimusehdoissa (100).</p> <p>ETSK:n mukaan tulisi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kerätä tietoa niin sanotusta "taloudellisesta riippuvaisesta itsenäisestä ammatinharjoittamisesta" EU:ssa</li> <li>• kartoittaa palkattujen työntekijöiden määrittelyä EU:n jäsenvaltioissa liittyviä yhteisiä näkökohtia</li> </ul> <p>edistää tutkimuksia, jotka mahdollistavat yksityiskohtaisen analyysin jäsenvaltioiden kokemuksista etenkin rajatylittäävillä aloilla.<sup>29</sup></p>
<p>"Piilevä" työsuhde on olemassa silloin, kun työnantaja kohtelee työntekijää tietyllä tavalla kätkeäkseen hänen todellisen oikeudellisen asemansa työntekijänä ja silloin, kun sopimusehdot voivat aiheuttaa työntekijöille kuuluvan suojan poistumisen (100).</p>	<p>Luotettava sääntely ja näennäisesti itsenäisen ammatinharjoittamisen määrittely auttaisi aidosti itsenäisiä ammatinharjoittajia ja mikroyrityksiä. Näennäisesti itsenäistä ammatinharjoittamista olisi torjuttava parantamalla työntekijöiden todellisen työmarkkina-aseman ilmoittamista ja sen valvontaa.</p>
<p>Eräät jäsenvaltioissa yrittäjyyden edistämiseksi perustetut järjestelmät saattavat aiheuttaa kilpailun vääristymistä aidosti itsenäisten ammatinharjoittajien, mikro- ja pk-yritysten kannalta (101).</p>	<p>On tärkeää toteuttaa kaikkia näitä kategorioita koskeva vaikutustenarviointi.</p> <p>Tulisi pohtia sitä, miten tosiasiallisesti itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi ryhtyvät työntekijät voivat hyötyä yhteisistä järjestelmistä, sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmät mukaan luettuina.</p>

29

Ks. ETSK:n lausunto CESE 639/2010, [EUVL C 18, 19.1.2011, s. 44.](#)

PETOKSET	
Petoksia tehdään kiertämällä kansallista työlainsäädäntöä (pimeä työ tai näennäisesti itsenäinen ammatinharjoittaminen) (76). <sup>30</sup>	- syytteesenpano - tehokkaampi, joustavampi ja yksinkertaisempi kehys ylityölle rakennusalalla
Yritysten suhteellinen helppous välttyä rangaistuksilta (missä monikansallisilla markkinoilla on merkittävä rooli) johtaa yhteiskuntarakenteiden rappeutumiseen.	- rakennusmateriaalia koskevien laskujen järjestelmällinen käyttö - henkilökorttien käyttö rakennustyömailla (ks. myös korttijärjestelmä) - muidenkin kriteerien kuin pelkästään halvimman tarjouksen soveltaminen julkisissa hankinnoissa - julkisten tietokantojen ja petosten torjunnan verkottaminen - sosiaalimaksujen ja verojen huojennusten yhdistäminen asianmukaisiin vaihtoehtoihin talousarvion tasapainon varmistamiseksi - kestäväpohjaisen rakentamisen edistäminen ja verohelpotukset (26)
Lähes "seuraamuksista vapaa" ympäristö, missä petollinen toiminta menestyy, on todellinen ongelma <sup>31</sup> (31).	Tulisi julkistaa säännösten rikkojien nimet käyttäen VIES-tietokantaa välineenä alihankkijoiden valitsemiseksi (32). Sakkoja tulisi korottaa petosten houkuttavuuden vähentämiseksi. Oikeudessa tuomitut vilpilliset yritykset tulisi sulkea markkinoilta (27). <sup>32</sup>
VILPILLISET YRITYKSET	PETOLLINEN TOIMINTA
Vilpilliset yritykset siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen ja pakenevat mahdollisia syytetoimia.	Lähtömaa on velvollinen huolehtimaan laittoman toiminnan lopettamisesta. Vilpilliset yritykset ON EHDOTTOMASTI poistettava markkinoilta. Petos on peruste markkinoilta sulkemiseen.
Säännösten noudattamisen valvonta on puutteellista kansallisella ja ylikansallisella tasolla.	Asianmukainen säännösten noudattamisen valvonta on keskeinen kysymys.
Todistetusti esiintyy tapauksia, joissa työntekijöiltä on otettu passit pois sekä tapauksia, joissa palkasta on maksettu vain osa, jotta työntekijät pysyisivät työmaalla (41).	Syytetoimet
Työntekijöiden lähettämistä koskevassa direktiivissä keskitytään lähtökohtaisesti kahden valtion väliseen kiistaan, eikä siinä oteta huomioon vilpillisten yritysten monitahoista toimintaa useissa valtioissa (37).	

<sup>30</sup> Ks. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

<sup>31</sup> Esimerkiksi Belgiassa peritty naurettavan pieni 25 euron sakko riiston uhriksi joutunutta työntekijää kohden.

<sup>32</sup> Näin tehdään esimerkiksi Itävallassa.



<b>YHTEISTYÖ</b>	
<b>ALUE- JA PAIKALLISVIRANOMAISET</b>	
	Alue- ja paikallisviranomaisten on päästävä osallistumaan EU-hankkeisiin hallinnollisen yhteistyön kautta (76).
<b>KESKINÄINEN ARVIOINTI</b>	
Keskinäinen arviointi muodostaa liian suuren taakan viranomaisille.	Tulisi punnita vastakkain keskinäisen arvioinnin edut ja sen aiheuttama rasitus.
<b>KESKITETYT ASIOINTIPISTEET<sup>33</sup></b>	
Keskitettyjä asiointipisteitä ei hyödynnetä riittävästi ja ne huonosti tunnettuja, eikä saatavilla ole riittävästi tietoa siitä, miten niihin voi ottaa yhteyttä (46).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yksi yhteinen EU-portaali voisi auttaa asiassa. (Näin ehkä kyettäisiin edistämään sellaisten mahdollisten ongelmien ratkaisemista, jotka johtuvat eroista toimivaltuuksissa ja lähestymistavoissa – erityisesti työterveyden ja -turvallisuuden osalta – tai kansallisissa standardeissa – esimerkiksi teknisiin laitteistoihin kuten nostureihin, suuriin rakennuskoneisiin, tyyppihyväksyntään, lupiin jne. liittyen) (32).</li> <li>• Keskitettyjen asiointipisteiden ei tulisi löytyä pelkästään internetistä, vaan niillä pitäisi olla myös fyysiset toimipaikat.</li> <li>• Tarvitaan EU:n laajuista kampanjaa niiden tunnetuksi tekemiseksi.</li> </ul>
Keskitettyjen asiointipisteiden toimintaan liittyviä ongelmia ovat mm. henkilöllisyyden todistaminen, sähköisten allekirjoitusten käyttäminen jne. (25).	Tulisi parantaa tietoa palveluiden tilapäisestä tarjoamisesta ja teknisistä näkökohdista.
Keskitetyt asiointipisteet eivät pysty tarjoamaan riittävän laadukasta apua ja asianmukaista palvelua (75).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tulisi valita tiedot, joita todellakin tarvitaan, esimerkiksi asianmukaisen ja kattavan tiedon tarjoaminen työntekijöiden oikeuksista ja verotusjärjestelmistä kussakin maassa (erityisesti alv:hen liittyen) (75).</li> <li>• Tulisi varmistaa, että keskitetyt asiointipisteet ovat todellisia vuorovaikutuksen foorumeita menettelyiden täytäntöönpanemiseksi, eli niiden toiminnan ei tulisi rajoittua pelkkään passiiviseen tiedon tarjoamiseen.</li> <li>• Tulisi parantaa käyttäjäystävällisyyttä ja poistaa byrokraattisia esteitä (keskitettyjen asiointipisteiden piirissä ja yleisesti menettelyiden kestoa lyhentämällä).</li> </ul>
	Keskitettyjen asiointipisteiden on oltava hallinnon yksinkertaistamisen ilmentymiä(75).
Keskitetyt asiointipisteet vaihtelevat ominaisuuksiltaan jäsenvaltiosta toiseen (35).	Keskitettyjen asiointipisteiden on tarjottava tietoja eri jäsenvaltioiden työ- ja sosiaalilainsäädännöstä.
	Jäsenvaltioiden keskitettyjen asiointipisteiden on pystyttävä käymään vuoropuhelua ja vaihtamaan parhaita käytänteitä tasavertaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

33 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/).

Valistus- ja tiedotuskampanjoita ei toteuteta palveludirektiivin mukaisesti <sup>34</sup> (81).	Tarvitaan oikea-aikaisia tiedotuskampanjoita, joissa hyödynnetään kauppakamareiden kaltaisia välittäjätahoja. Tulisi lisätä toimintapolitiikan ja konkreettisten tulosten ja seurausten välistä johdonmukaisuutta.
On olemassa monenlaisia eri lähteitä, vaikka yksi ainoa portaali (eli keskitetyn asiointipisteen ihannetapaus) tarjoaisi selkeää lisäarvoa helpottamalla kaikkien osapuolten elämää (82).	Keskitetyn asiointipisteen periaatteen tulisi päteä koko prosessin ajan.
Monikielisyys toteutuu puutteellisesti, vaikka keskitettyjen asiointipisteiden tulisi helpottaa rajanylittävää toimintaa (82).	Ainakin englannin tulisi olla vaihtoehtona, mutta todellinen monikielisyys laajentaisi käyttäjäryhmää. Jäsenvaltioiden tulisi allekirjoittaa keskitettyjen asiointipisteiden peruskirja, joka sisältäisi määrällisiä indikaattoreita (84).
<b>SISÄMARKKINOIDEN TIETOJENVAIHTOJÄRJESTELMÄ (IMI)</b>	
IMI-järjestelmää ei mahdollisesti käytetä riittävän paljon (75).	IMI-järjestelmää on hyödynnettävä paremmin viestinnän nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi <sup>35</sup> .
<b>SOLVIT</b>	
SOLVIT:ia ei hyödynnetä riittävästi <sup>36</sup> (78).	Henkilöstön ja budjetin lisääminen. Viestinnän ja tiedotuksen parantaminen (mukaan lukien kerrannaisvaikutuksen aikaansaavat tahot sekä tiedotusvälineet).
<b>SÄHKÖINEN HALLINTO</b>	
Jäsenvaltioiden välillä on eroja sähköisen hallinnon ratkaisujen suhteen.	Tulisi panna täytäntöön nopeita (erityisesti pk-yritysten kannalta) käyttäjäystävällisiä, monikielisiä ja edullisia sähköisen hallinnon ratkaisuja, missä tieto- ja viestintäteknikkaa hyödynnetään täysimääräisesti (32).
Tietyt lupaavat sähköisen hallinnon ratkaisut ovat osoittautuneet tehottomiksi <sup>37</sup> .	
<b>VASTAVUORONEN TUNNUSTAMINEN</b>	
Alakohtaisten EU-direktiivien (fluoratut kaasut, rakennusten energiatehokkuus, jätteisiin liittyvä toiminta jne.) perusteella myönnettyjen lupien vastavuoroinen tunnustaminen.	

<sup>34</sup> Eurochambres toi esiin synkronisoinnin puutteen direktiivin täytäntöönpanon ja tietyissä jäsenvaltioissa toteutettujen tiedotuskampanjoiden välillä.

<sup>35</sup> Ks. ETSK:n lausunto CESE 1848/2011, [EUVL C 43, 15.2.2012, s. 14](#).

<sup>36</sup> Ks. ETSK:n lausunto sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmästä (IMI) (CESE 1848/2011, [EUVL C 43, 15.2.2012, s. 14](#)). Ks. myös ETSK:n lausunnot sisämarkkinoiden toimenpidepaketista (CESE 525/2011, [EUVL C 132, 3.5.2011, s. 47](#), CESE 1583/2011, [EUVL C 24, 28.1.2012, s. 99](#), CESE 1575/2012, [EUVL C 299, 4.10.2012, s. 165](#), CESE 2039/2012, [EUVL C 76, 14.3.2013 s. 24](#)), joissa todetaan, että SOLVITilla ei ole riittävästi henkilöstöä ja resursseja. SOLVIT on yleisesti ottaen huomaamaton (monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja paikalliset kauppakamarit esimerkiksi ovat täysin tietämättömiä sen olemassaolosta).

<sup>37</sup> Tämä koskee esimerkiksi aikoinaan vahvasti suositeltua Portugalissa käytössä olevaa Simplex-järjestelmää, joka kärsii resurssien puutteesta.

<b>VIESTINTÄ</b>	
<p>Asiaa hyödyllisellä tavalla käsitteleviä verkkosivustoja ei ole helppo löytää edes hakukoneiden avulla, viestintää ei kohdisteta asianmukaisesti tietyn maan yrityksiin ja työntekijöihin, monikielisyys ei ole vielä yleistä, päivityksiä ei aina tehdä riittävän usein jne. Internetin mahdollisuuksia ei siis ole vielä hyödynnetty läheskään täysimääräisesti<sup>38</sup>. Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 4 artiklan mukaisesti jokaisessa jäsenvaltiossa toimii yhteysvirasto, joka käsittelee työntekijöiden lähettämiseen liittyviä asioita.</p>	<p>Asianomaisia maakohtaisia ja EU-tason verkkosivustoja tulisi päivittää lisäämällä niihin linkit lähetettyjen työntekijöiden liikkuvuuden osapuolina olevien jäsenvaltioiden internetissä oleviin tietolähteisiin<sup>39</sup>.</p> <p>Julkisten viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi tiivistää (esimerkiksi liikennevalojärjestelmä, tietokannat jne.).</p> <p>Työllisyyden pääosaston tulisi osallistua tiedonhallintaan.</p> <p>Yhteysvirastojen ja paikallisten valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä on parannettava ja nopeutettava ja tietoja on jaettava instituutioiden välillä ja rajojen yli (vrt. esimerkiksi SIRS Belgiassa ja DNLF Ranskassa<sup>40</sup>). Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset ovat tehokkaita täytäntöönpanoa edellyttäviä toimia (ks. 22. kesäkuuta 2012 Belgiassa allekirjoitettu toimivaltaisten viranomaisten ja rakennusalan työmarkkinaosapuolten sopimus).</p>
<b>YHTEISTYÖ</b>	
<p>Viranomaisten välinen yhteistyö ei ole riittävällä tasolla. IMI<sup>41</sup>- ja SOLVIT-verkostoja pidetään puutteellisesti hyödynnettyinä (40).</p> <p>Talouden toimijoiden ja viranomaisten yhteistyö on edellytyksenä sille, että tietyt kysymykset pystytään ratkaisemaan määrätietoisesti (27).</p>	<p>Kansallisia vaatimuksia koskevaa tietoa tulisi päivittää yksittäisten keskitettyjen asiointipisteiden välisenä yhteistyönä (46).</p>

<sup>38</sup> Ks. seuraavat verkkosivustot näennäisesti itsenäisen ammatinharjoittamisen kaltaisista käytänteistä: <http://www.stopsocialdumping.eu/j> ja <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

<sup>39</sup> Ks. EFBWW:n ja FIEC:n yhteinen verkkosivusto työntekijöiden lähettämisestä: <http://www.posting-workers.eu/>

<sup>40</sup> <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> ja <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

<sup>41</sup> Ks. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/). Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI) on viranomaisille suunnattu viestintä- ja tiedotusväline, jonka tarkoituksena on parhaiden käytänteiden vaihdanta direktiivin täytäntöönpanoon liittyen (ks. asetus (EU) 1024/2012). Tämä kattaa mm. palvelut, työntekijöiden lähettämisen sekä ammatillisen pätevyyden.

## LIITE

### TAVOITTEET JA METODOLOGIA

ETSK pyrkii esittämään realistisen kuvan tilanteesta ja (joko jo saatavilla olevista tai tulevaisuudessa kehitettävistä) välineistä, joita puutteiden määrätietoinen korjaaminen edellyttää. Käsillä olevat havainnot perustuvat<sup>42</sup>

- eri lähteistä (toimielimet, tiedotusvälineet, tiedeyhteisö, työmarkkinaosapuolet, eturyhmät, ajatuspajat jne.) saatujen asiaan liittyvien asiakirjojen ja tietojen analyysiin
- ETSK:n jäsenten valtuuskunnan<sup>43</sup> toteuttamien rakennusalan työmarkkinaosapuolten ja kuuden jäsenvaltion (Belgia, Ranska, Saksa, Puola, Portugali ja Romania) viranomaisten sekä Brysselissä toimivien eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten, toimielinten ja ajatuspajojen edustajien haastatteluiden analyysiin.
- aihetta käsitteleviin ETSK:n lausuntoihin.

*Eri syistä<sup>44</sup> on mahdollista, että havaittujen puutteiden ja todellisen tilanteen välillä saattaa esiintyä eroja (joku saattaisi jopa väittää, että kyse on liikkuvasta maalista!), mutta selvityksellä pyritään tarjoamaan mahdollisia ratkaisuja päätöksentekijöiden valikoitaviksi.*

### DIREKTIIVIT PÄHKINÄNKUORESSA

Palveludirektiivin tarkoitus (2006/123/EC)	Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarkoitus (96/71/EC)	Täytäntöönpanoa koskevan direktiivin tarkoitus (COM (2012) 131 final) <sup>45</sup>
Edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu. Yksinkertaistetaan hallinnollisia menettelyjä. Poistetaan syrjivät, merkityksettömät tai kohtuuttomat vaatimukset. Vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä. Vahvistetaan kuluttajien oikeuksia.	Mahdollistetaan vapaa palveluiden tarjonta rajojen yli ja taataan samalla, että lähetettyjen työntekijöiden oikeudet ja asianmukaiset työolot turvataan.	Mahdollistetaan direktiivin 96/71/EY entistä parempi ja yhdenmukaisempi täytäntöönpano, soveltaminen ja täytäntöönpanon käytännön valvonta mm. toimenpiteillä, joilla estetään sovellettavien sääntöjen väärinkäyttö ja kiertäminen ja määrätään siitä seuraamuksia. Taataan lähetettävien työntekijöiden oikeuksien asianmukaisen tasoisen suojan kunnioittaminen – erityisesti suorituspaikassa voimassa olevien työehtojen noudattaminen – helpottaen

<sup>42</sup> Kyselyyn saatujen vastausten analyysi lisätään selvitykseen liitteenä myöhempänä ajankohtana.

<sup>43</sup> Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän jäsenet: Ivan VOLEŠ, Ulrich SCHRÖDER (ryhmä I), Christoph LECHNER, Martin SIECKER, "Yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaoston puheenjohtaja (INT, molemmat ryhmä II), Jorge PEGADO LIZ (ryhmä III). Työmarkkinoiden seurantaryhmän (LMO) jäsenet: Ana BONTEA (ryhmä I), Denis MEYNT (ryhmä II, työmarkkinoiden seurantaryhmän varapuheenjohtaja), Eugen LUCAN (ryhmä III).

<sup>44</sup> Raportoidut ongelmat saattavat olla tiettyjen taloudellisten etujen ilmentymiä, maakohtaiset olosuhteet vaihtelevat jne.

<sup>45</sup> Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta äänesti mietinnöstä 18. maaliskuuta 2014. Ks. myös alaviite 50.

Samalla palveluntarjoajien mahdollisuuksia hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta ja edistään reilua kilpailua palveluntarjoajien keskuudessa.

## PALVELUDIREKTIIVI

Direktiivillä luodaan yleinen oikeudellinen kehys, jonka avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Se perustuu seuraaviin neljään pilariin:

- Lisätään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta EU:ssa.
- Vahvistetaan palvelujen vastaanottajien oikeuksia niiden käyttäjinä.
- Edistetään palvelujen laatua.
- Luodaan tehokas hallinnollinen yhteistyö jäsenvaltioiden välillä.

Direktiivillä luodaan yleinen oikeudellinen kehys kaikille kaupallisille palveluille (poikkeuksena soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt alat) ottaen samalla huomioon tiettyjen toimintojen ja ammattien erityisluonne. Direktiivi kattaa laajan kirjon palveluita, joilla on noin 40 prosentin osuus EU:n bkt:stä ja työllisyydestä.

Sen soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi **rakennusala** ja käsityöteollisuus (...) sekä valtaosa **säännellyistä ammateista** (esimerkiksi asianajajat, arkkitehdit, insinöörit ja kirjanpitäjät)<sup>46</sup>.

Direktiivin 17 artiklassa<sup>47</sup> säädetään, että sen **16 artiklaa** ("Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet. Jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti.") **ei sovelleta direktiivin 96/71/EY** (työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin) **soveltamisalaan kuuluviin asioihin**.

## TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMISTÄ KOSKEVA DIREKTIIVI

Rakennusallalla sovelletaan työehtosopimuksilla ja lainsäädännöllä säänneltyjä perusedellytyksiä<sup>48</sup>.

- a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat
- b) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto
- c) vähimmäispalkat\*, myös ylityökorvaukset
- d) erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten käyttöön asettamia työntekijöitä koskevat ehdot<sup>49</sup>
- e) työturvallisuus, työterveys ja työhygieniä
- f) raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet
- g) miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjäntäkieltoa koskevat säännökset.

\* Tässä direktiivissä tarkoitettujen vähimmäispalkkojen käsite määrittellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

<sup>46</sup> Muita direktiivin kattamia aloja ovat vähittäiskauppa, yrityspalvelut (esimerkiksi kiinteistöjen huolto, liikkeenjohdon konsultointi ja mainonta), matkailu, kiinteistöalan palvelut ja yksityinen koulutus.

<sup>47</sup> Sen 17 artiklan 6 kohdassa mainitaan, että 16 artiklaa ei sovelleta "direktiivin 2005/36/EY II osaston soveltamisalaan kuuluviin asioihin sekä siinä jäsenvaltiossa, missä palvelu toteutetaan, voimassa oleviin vaatimuksiin, joilla jonkin toiminnan harjoittaminen sallitaan vain säänneltynä ammattina".

<sup>48</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

<sup>49</sup> Ks. vuokratyötä koskeva direktiivi 2008/104/EY.

## TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVA DIREKTIIVI

Täytäntöönpanoa koskevan direktiivin tarkoituksena on parantaa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin toteuttamista, soveltamista ja täytäntöönpanoa.

### 4 artikla – Aidon lähettämisen tunnistaminen sekä väärinkäytösten ja säännösten kiertämisen estäminen<sup>50</sup>

1. Direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanemiseksi, soveltamiseksi ja sen noudattamisen varmistamiseksi toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä kokonaisarviointi kaikista tosiseikoista, joiden katsotaan olevan tarpeellisia, mukaan lukien erityisesti tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa luetellut tosiseikat. Kyseisten seikkojen tarkoituksena on auttaa toimivaltaisia viranomaisia niiden suorittaessa valvontaa ja tehdessä tarkastuksia sekä tapauksissa, joissa toimivaltaisilla viranomaisilla on aihetta epäillä, että työntekijää ei ehkä voida pitää direktiivin 96/71/EY mukaisena lähetettynä työntekijänä. Nämä seikat ovat suuntaa-antavia tekijöitä tehtävässä kokonaisarvioinnissa, eikä niitä sen vuoksi voida käsitellä erillisinä.

2. Sen määrittämiseksi, harjoittaako yritys aidosti merkittävää toimintaa, joka on muuta kuin puhtaasti sisäiseen hallintoon liittyvää ja/tai muuta hallinnollista toimintaa, toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä kokonaisarviointi kaikista tosiseikoista, jotka pidemmällä aikajänteellä tarkasteltuna luonnehtivat yrityksen harjoittamaa toimintaa sijoittautumisjäsenvaltiossa ja tarvittaessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tällaisia seikkoja voivat olla erityisesti seuraavat:

- a) paikka, jossa yrityksen sääntömääräinen kotipaikka ja hallinto sijaitsevat, jossa se käyttää toimistotiloja, johon se maksaa veroja ja sosiaaliturvamaksuja sekä, soveltuvin osin, jossa sillä on kansallisen lain mukaisesti elinkeinolupa tai jossa se on rekisteröitynyt kauppakamariin tai ammattialajärjestöön;
- b) paikka, jossa lähetettävät työntekijät otetaan palvelukseen ja josta heidät lähetetään;
- c) laki, jota sovelletaan yrityksen työntekijöidensä ja toisaalta asiakkaidensa kanssa tekemiin sopimuksiin;
- d) paikka, jossa yritys harjoittaa merkittävää liiketoimintaa ja jossa sen hallintohenkilökunta toimii;
- e) täytettyjen sopimusten ja/tai toteutuneen liikevaihdon määrä sijoittautumisjäsenvaltiossa ottaen huomioon muun muassa vastaperustettujen yritysten ja pk-yritysten erityistilanne.

3. Sen arvioimiseksi, suorittaako lähetetty työntekijä työtään tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hän tavallisesti työskentelee, olisi tarkasteltava kaikkia tosiseikkoja, jotka luonnehtivat tällaista työtä ja työntekijän tilannetta. Tällaisia seikkoja voivat olla erityisesti seuraavat:

- a) työtä tehdään rajoitetun ajan toisessa jäsenvaltiossa;
- b) lähettämisen alkamispäivä;
- c) lähettäminen suuntautuu toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa tai josta lähetetty työntekijä tavallisesti työskentelee, asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) ja/tai Rooman yleissopimuksen mukaisesti;
- d) lähetetty työntekijä palaa siihen jäsenvaltioon, josta hänet on lähetetty, tai hänen odotetaan jatkavan työskentelyä siellä, kun ne työt tai palvelujen tarjonta, joita varten hänet oli lähetetty, on saatu päätökseen;
- e) toiminnan luonne;
- f) työntekijän lähettävä työnantaja huolehtii matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksista tai korvaa ne; jos näin on, tällöin myös tapa, jolla niistä huolehditaan tai jolla ne korvataan;
- g) mahdolliset aiemmat jaksot, jolloin kyseisiä tehtäviä on suorittanut sama tai toinen (lähetetty) työntekijä.

4. Yhden tai useamman 2 ja 3 kohdassa säädetyn tosiseikan jääminen toteutumatta ei automaattisesti sulje pois tilanteen luonnehtimista lähettämiseksi. Näiden tosiseikkojen arviointi on mukautettava kuhunkin tapaukseen, ja arvioinnissa on otettava huomioon tilanteen erityispiirteet.

<sup>50</sup>

Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 16. huhtikuuta 2014, 4 artikla (P7\_TA-PROV(2014)0415, alustava teksti)

5. Tässä artikkelissa tarkoitettuja seikkoja, joita toimivaltaiset viranomaiset käyttävät tehdessään kokonaisarviointia siitä, onko tilanteessa kyse aidosta lähettamisestä, voidaan tarkastella myös sen määrittämiseksi, onko henkilö direktiivin 96/71/EY 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti sovellettavan työntekijän käsitteen mukainen henkilö. Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon muun muassa työn suorittamiseen, alaisuussuhteeseen ja työntekijän palkkaukseen liittyvät tosiseikat huolimatta siitä, miten suhdetta luonnehditaan missä tahansa osapuolten välillä mahdollisesti sovituisissa sopimus- tai muissa järjestelyissä.

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN LAUSUNNOT DIREKTIIVEISTÄ

ETSK on antanut useita palvelualaa ja työntekijöiden lähettämistä käsitteleviä lausuntoja. Sisämarkkinoiden sosiaalisesta ja ympäristöulottuvuudesta antamassaan lausunnossa<sup>51</sup> komitea korosti taas kerran, että *"työmarkkinoiden yhdentyminen on kuitenkin paras turva sosiaalista syrjäytymistä vastaan"*. Tähän voidaan lisätä, että vaikka markkinat ovat jo määritelmänsä pohjalta kansainväliset, työvoima pysyy luonteeltaan kansallisena. Tästä seuraa loogisesti kysymys yhtenäisyydestä ja johdonmukaisuudesta tai niiden puutteesta sisämarkkinoilla: Integraatioon tähtäävät EU:n politiikat tulevat aiheuttamaan ongelmia (tai epäonnistumaan), mikäli niillä ei ole yhdenmukaista rajatylittävää perustaa. ETSK kehotti työntekijöiden lähettamisestä palveluiden tarjoamisen puitteissa antamassaan lausunnossa<sup>52</sup> *"lujittamaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä muun muassa selkiyttämällä ja parantamalla työntekijöiden lähettamisestä annetun direktiivin säännöksiä ja lisäämällä yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä"*. Komitea totesi myös, että on tarpeen *"keskittyä täytäntöönpanon parantamiseen ja jäsenvaltioiden väliseen tehokkaaseen hallinnolliseen yhteistyöhön"*, erityisesti tarpeettomien hallinnollisten kustannusten välttämiseksi. *"Jotta voidaan edistää palvelujen tarjoamista rajojen yli reilun kilpailun hengessä, on tärkeää soveltaa samanlaisia kansallisten lakien ja työehtosopimusten mukaisia vähimmäistyöehtoja."*

ETSK on käsitellyt työntekijöiden lähettamisestä annettua direktiiviä koskevia tuomioistuimen tuomioita lausunnoissaan *"Sisämarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus"*<sup>53</sup> ja *"Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – 12 viputekijää"*<sup>54</sup>. Komitea vaati

- työntekijöiden lähettamisestä annetun direktiivin säännösten selkiyttämistä ja parantamista
- jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön tehostamista
- syrjimättömyysperiaatteen toteuttamista työ- ja palkkausehdoissa
- työmarkkinaosapuolten mielipiteiden kuulemista
- yritysten syrjintäkieltoa sisämarkkinoilla.

AIHETTA KÄSITTELEVÄT ETSK:N LAUSUNNOT		
ETSK:N LAUSUNTO	VIITE	ESITTELIJÄ
Palveludirektiivi	CESE 137/2005, <a href="#">EUVL C 221, 8.9.2005, s. 113</a>	A. METZLER E. EHNMARK
Palvelut sisämarkkinoilla – työmarkkinoita ja kuluttajansuojaa koskevat ehdot	CESE 793/2007, <a href="#">EUVL C 175, 27.7.2007, s. 14</a>	K. ALLEWELDT
Sisämarkkinoiden sosiaalinen ympäristöulottuvuus	ja CESE 36/2009, <a href="#">EUVL C 182, 4.8.2009, s. 1</a>	A. ADAMCZYK

<sup>51</sup> CESE 36/2009, [EUVL C 182, 4.8.2009, s. 1](#).

<sup>52</sup> CESE 1387/2012, [EUVL C 351, 15.11.2012, s. 61](#).

<sup>53</sup> CESE 970/2010, [EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90](#).

<sup>54</sup> CESE 1583/2011, [EUVL C 24, 28.1.2012, s. 99](#).

Yhtenäismarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus	CESE 970/2010, <a href="#">EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90</a>	T. JANSON
Palvelujen sisämarkkinat	CESE 1161/2011, <a href="#">EUVL C 318, 29.10.2011, s. 109</a>	M. SIECKER
Ammattipätevyys	CESE 1046/2012, <a href="#">EUVL C 191, 29.6.2012, s. 103</a>	A. METZLER
Työntekijöiden lähettäminen	CESE 1387/2012, <a href="#">EUVL C 351, 15.11.2012, s. 61</a>	T. JANSON
Eurooppalainen eettinen merkki	CESE 1820/2012, <a href="#">EUVL C 76, 14.3.2013, s. 20</a>	A. RODERT
Itsenäisen ammatinharjoittajan aseman väärinkäyttö	CESE 2063/2012, <a href="#">EUVL C 161, 6.6.2013, s. 14</a>	M. SIECKER
Itsenäisen ammatinharjoittamisen uudet kehityssuunnat: taloudellisesti riippuvaisen itsenäisen ammatinharjoittamisen erityistapaus	CESE 639/2010, <a href="#">EUVL C 18, 19.1.2011, s. 44</a>	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Rakennusalan kilpailukyky	CESE 2295/2012, <a href="#">EUVL C 198, 10.7.2013, s. 45</a>	L. PLOSCEANU

#### AIHEESEEN LIITTYVÄT ETSK:N LAUSUNNOT

Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – puuttuvien toimien määrittely	CESE 3154/2013, <a href="#">EUVL C 67, 6.3.2014, s. 53</a>	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER
Toinen sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Yhdessä uuteen kasvuun	CESE 2039/2012, <a href="#">EUVL C 76, 14.3.2013, s. 24</a>	M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL
Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi	CESE 1583/2011, <a href="#">EUVL C 24, 28.1.2012, s. 99</a>	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Keskeisiä toimia toista sisämarkkinoiden toimenpidepakettia varten	CESE 1575/2012, <a href="#">EUVL C 299, 4.10.2012, s. 165</a>	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta	CESE 525/2011, <a href="#">EUVL C 132, 3.5.2011, s. 47</a>	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Pieni yritys, suuri maailma – uusi yhteistyöhanke avaa maailmanmarkkinoita pk-yrityksille	CESE 1293/2012, <a href="#">EUVL C 229, 31.7.2012, s. 49</a>	I. VOLEŠ
Kohti sosiaalisesti vastuullista ja humaania sisämarkkinapolitiikkaa	CESE 466/2012, <a href="#">EUVL C 143, 22.5.2012, s. 17</a>	J. PEGADO LIZ