

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta”

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD

(2012/C 351/13)

Esittelijä: **Thomas JANSON**

Euroopan parlamentti päätti 18. huhtikuuta 2012 ja neuvosto 25. huhtikuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. kesäkuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. syyskuuta 2012 pitämässään 483. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 219 ääntä puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komission ehdotus direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin täytäntöönpanosta kuuluu ehdotuksiin, joilla on tarkoitus yhtäältä lujittaa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä ja toisaalta kodifioida voimassaolevaa lainsäädäntöä, jolla säännellään oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin rajat ylittävissä tilanteissa. Nämä ehdotukset muodostavat vastauksen keskusteluun, jota on käyty EU:n tuomioistuimen neljän tuomion (Viking Line, Laval, Rüffert ja Luxemburg) johdosta sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten vapauksien välisestä tasapainosta.

1.2 ETSK on kahdessa aiemmassa lausunnossaan kehottanut lujittamaan työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä muun muassa selkiyttämällä ja parantamalla työntekijöiden lähettämistä annetun direktiivin säännöksiä ja lisäämällä yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdottaman täytäntöönpanodirektiivin tavoitteisiin ja korostaa, että on tärkeää varmistaa lähetettyjen työntekijöiden suojele jäsenvaltioiden eri työmarkkinamalleja noudattaen sekä torjua sosiaalista polkumyyntiä ja vilpillistä kilpailua. ETSK katsoo, että EU:n tulisi painottaa entistä enemmän sosiaalisia näkökohtia.

1.3 ETSK kannattaa pyrkimystä panna nykyinen direktiivi täytäntöön sekä keskittyä täytäntöönpanon parantamiseen ja jäsenvaltioiden väliseen tehokkaaseen hallinnolliseen yhteistyöhön. Alkuperäinen direktiivi on avainasemassa edistettäessä reilun kilpailun ilmapiiriä kaikkien (myös muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden) palveluntarjoajien välillä varmistamalla sekä tasapuoliset toimintaedellytykset että oikeudellinen varmuus niin palveluntarjoajille, palveluiden vastaanottajille kuin palvelujen tarjoamisen yhteydessä lähetetyille työntekijöille.

1.4 Komitea pitää tärkeänä, että ehdotetulla direktiivillä varmistetaan lähetettyjen työntekijöiden suoja ja että siinä kunnioitetaan jäsenvaltioiden erilaisia työmarkkinamalleja, mutta samalla on tärkeää lisätä mahdollisuuksia rajat ylittävään kauppaan erityisesti välttämällä tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia.

1.5 Jotta voidaan edistää palvelujen tarjoamista rajojen yli reilun kilpailun hengessä, on tärkeää soveltaa samanlaisia kansallisten lakien ja työehtosopimusten mukaisia vähimmäistyöehtoja.

1.6 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen tekijöiden ei tulisi nähdä muodostavan tyhjentävän luettelon, vaan niitä tulisi käyttää osana kokonaisarviointia, jossa kaikki oleelliset tekijät otetaan huomioon.

1.7 Direktiivillä pitäisi varmistaa, että työmarkkinaosapuolien itsenäisyyttä ja niiden roolia eri työmarkkinamalleissa kunnioitetaan entistä paremmin. ETSK muistuttaa jäsenvaltioita tehokkaan valvonnan varmistamista koskevasta vastuusta ja pitää erittäin tärkeänä, että toimenpideluettelo tarkistetaan kolmen vuoden jälkeen.

1.8 Työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi jäsenvaltioiden tulisi voida velvoittaa ulkomaiset palveluntarjoajat nimeämään yhteyshenkilö, jolla on tarvittavat valtuudet neuvotella yrityksen puolesta. Lisäksi 11 artiklan 3 kohdassa tulisi varmistaa, että vastaanottajavaltion ammattiliitot ja muut organisaatiot voivat puolustaa lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

1.9 ETSK katsoo, että yhteisvastuuta alihankintatilanteissa koskeva ehdotus on keskeinen osa direktiiviehdotusta. Se suosii työntekijöitä alalla, jolla alihankinta on hallitseva käytäntö, mutta kunnioittaa samalla työnantajien tarvetta tietää varmasti omat vastuunsa. ETSK korostaa kuitenkin, että ehdotuksessa on kunnioitettava jäsenvaltioissa käytössä olevia yhteisvastuujärjestelmiä. ETSK suosittelee painokkaasti, että ne jäsenvaltiot, joissa tällaisia järjestelmiä ei ole, ottavat ne käyttöön työmarkkinaosapuolia kuultuaan. ETSK kehottaa komissiota tarkentamaan asianmukaisen huolellisuuden käsitteen määritelmää yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty. Maakohtaista työmarkkinavuoropuhelua rajoittamatta ETSK ymmärtää asianmukaisen huolellisuuden käsitteen tarkoittavan sitä, että yrityksiä, jotka valvovat ja tarkastavat alihankkijoita asianmukaisesti, ei voida asettaa vastuuseen.

2. Komission ehdotuksen pääkohdat

2.1 Komission ehdotus direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin täytäntöönpanosta on osa ehdotuspakettia. Komissio on esittänyt yhdessä täytäntöönpanodirektiivin kanssa asetusehdotuksen työtaisteluoikeutta rajat ylittävissä tilanteissa sääntelevän nykyisen lainsäädännön kodifioimiseksi⁽¹⁾. Komission mukaan molempien ehdotusten tarkoituksena on luoda enemmän ja parempia työpaikkoja sekä lisätä EU:n kilpailukykyä ajantasaistamalla ja parantamalla sisämarkkinoita vaarantamatta kuitenkaan työntekijöiden oikeuksia.

2.2 Komission ehdotus direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin täytäntöönpanosta sisältää seuraavaa:

- I luvussa luodaan puitteet sääntöjen väärinkäytön ja kiertämisen estämiseksi. Ehdotukseen sisältyy säännöksiä sen määrittämiseksi, harjoittaako yritys tosiasiallisesti merkittävää toimintaa, joka on muuta kuin puhtaasti sisäiseen hallintoon liittyvää ja/tai muuta hallinnollista toimintaa. Siinä esitetään suuntaa-antava kuvaus palvelujen tarjoamisen yhteydessä toiseen jäsenvaltioon tapahtuvan työntekijän lähettämisen käsitteen osatekijöistä ja kriteerit, joiden perusteella voidaan selvittää, että palveluntarjoaja on tosiasiallisesti sijoittautunut tiettyyn jäsenvaltioon. Tarkoituksena on estää näennäistä työntekijöiden lähettämistä ja postilokeroyritysten käyttöä.
- II luvussa vahvistetaan tiedonsaantia koskevat säännöt eli työntekijöiden ja yritysten tietotarpeet suhteessa työntekijöiden ja yritysten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Direktiivin 5 artiklaan sisältyy yksityiskohtaisempia toimenpiteitä työmarkkinasääntöjä koskevan tiedon asettamisesta yleisesti saataville, myös silloin kun työehdot on vahvistettu työehtosopimuksissa.
- III luku sisältää säännöksiä työntekijöiden lähettämisestä vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä. Direktiivin 6 artiklassa vahvistetaan toimivaa hallinnollista yhteistyötä

ja avunantoa varten tarvittavat yleisperiaatteet, säännöt ja menettelyt. Lähettävään jäsenvaltioon kohdistuvia vaatimuksia käsitellään puolestaan 7 artiklassa.

- IV luku koskee työntekijöiden lähettämisen valvontaa. Se kattaa kansalliset valvontatoimenpiteet, joiden osalta jäsenvaltiot voivat edellyttää vain tiettyjä hallinnollisia vaatimuksia ja valvontatoimenpiteitä.
- V luvussa säädetään täytäntöönpanomekanismeista ja käytännössä tapahtuvan soveltamisen varmistamisesta, kantelujen tekemisestä sekä oikeudesta käynnistää oikeudellisia tai hallinnollisia menettelyjä. Direktiivin 12 artiklan säännökset koskevat työntekijöiden oikeuksien suojelua (1) rakennusalan lähetettyjen työntekijöiden palkkausta koskevan yhteisvastuun ja (2) kantelujen käsittelyn parantamisen pohjalta. Säännökset koskevat vain rakennusala, sellaisena kuin se on määriteltyä direktiivin 96/71/EY liitteessä olevassa töiden luettelossa. Työvoimanvuokrausyritysten harjoittama työntekijöiden lähettäminen kuuluu säännösten piiriin, jos kyse on rakennusalan töistä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin halutessaan ulottaa säännökset koskemaan muitakin toimialoja.
- VI luvussa annetaan säännöt hallinnollisten sakkojen ja seuraamusten täytäntöönpanosta valtioiden rajojen yli. VII luvussa määritellään sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän käyttöön liittyvät seuraamukset ja säännökset.

3. Komission ehdotuksen tausta

3.1 Komissio toteaa, että vaikka lähetettyjen työntekijöiden osuus EU:n koko työvoimasta on pieni, eräissä jäsenvaltioissa on paljon lähetettyjä työntekijöitä ja ilmiö yleistyy jatkuvasti. Asiasta ei ole saatavilla luotettavaa tietoa, mutta arvioiden mukaan lähetettyjä työntekijöitä on vuosittain noin miljoona. Kokonaistyövoimasta se on hyvin pieni osa – alle prosentti nykyisten jäsenvaltioiden työvoimasta – vaikka se vastaakin 20:ta prosenttia rajojen yli liikkuvasta työvoimasta. Kysymys koskee eniten Saksaa, Ranskaa, Luxemburgia, Belgiaa ja Puolaa.

3.2 Komission ehdotukset ovat seurausta kiivaasta keskustelusta, jota on käyty EU:n tuomioistuimen neljän tuomion (Viking Line, Laval, Rüffert ja Luxemburg) johdosta sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten vapauksien välisestä tasapainosta. Euroopan parlamentti hyväksyi lokakuussa 2008 päätöslauselman vastauksena unionin tuomioistuimen tuomioihin. Euroopan tason työmarkkinaosapuolet tekivät komission ja puheenjohtajavaltio Ranskan (vuoden 2008 jälkipuolisko) pyynnöstä yhteisen analyysin tuomioistuimen tuomioista.

3.3 Näihin kysymyksiin puututtiin myös professori Mario Montin vuonna 2010 esittämässä selvityksessä sisämarkkinoista. Selvityksessä suositeltiin lakko-oikeuden soveltamisen varmistamista ja selkiyttämistä sekä menettelyn luomista direktiivin soveltamiseen liittyvien työriitojen epävirallista ratkaisemista varten.

⁽¹⁾ Komitea laatii ehdotuksesta erillisen lausunnon.

3.4 ETSK on käsitellyt työntekijöiden lähettämistä annettua direktiiviä koskevia tuomioistuimen tuomioita kahdessa lausunnossa: "Sisämarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus" (2) ja "Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – 12 viputekijää" (3).

ETSK kiinnitti lausunnoissaan huomiota seuraaviin seikkoihin:

- työntekijöiden lähettämistä annetun direktiivin säännösten selkiyttäminen ja parantaminen
- jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen
- syrjimättömyysperiaatteen toteuttaminen työ- ja palkkausoheidoissa
- työmarkkinaosapuolten kuuleminen
- yritysten syrjäntäkielto sisämarkkinoilla.

4. ETSK:n huomiot

4.1 ETSK panee merkille komission ehdotuksen direktiiviksi, jolla pyritään parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa selkiyttämällä lähetettyihin työntekijöihin sovellettavia työehtoja ja parantamalla asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten sekä yritysten ja työntekijöiden yhteistyö- ja tiedonvaihtomahdollisuuksia. Komitea katsoo, että ehdotuksessa on tärkeää varmistaa lähetettyjen työntekijöiden suojeleminen ja jäsenvaltioiden eri työmarkkinamallien noudattaminen ja että sen tulee olla tehokas pyrittäessä torjumaan sosiaalista polkumyyntiä ja vilpillistä kilpailua. Lisäksi direktiivillä tulisi lisätä mahdollisuuksia rajat ylittävään kauppaan erityisesti välttämällä tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia. Jotta voidaan edistää palvelujen tarjoamista rajojen yli reilun kilpailun hengessä, on tärkeää soveltaa samanlaisia kansallisten lakien ja työehtosopimusten mukaisia vähimmäistyöehtoja.

4.2 ETSK pitää oikeusvarmuutta äärimmäisen tärkeänä ja kiinnittää huomiota vuokratyöyritysten lähettämien ulkomaa-laisten työntekijöiden kohdalla vallitsevaan oikeudelliseen epävarmuuteen. Näihin työntekijöihin sovelletaan sekä työntekijöiden lähettämistä annettua direktiiviä että vuokratyödirektiiviä. Tämän moniselitteisyyden poistamiseksi ETSK ehdottaa, että täytäntöönpanodirektiivissä säädetään vuokratyöntekijöiden kuumisesta direktiivin soveltamisalaan, paitsi jos vuokratyödirektiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla päädytään edullisempiin työehtoihin.

4.3 Komitea pitää rajat ylittäviä palveluja erittäin tärkeinä sisämarkkinoiden kehitykselle. EU:n tulee painottaa entistä enemmän politiikkajensa sosiaalisia näkökohtia, jotta EU olisi

poliittisesti hyväksyttävämpi ja jotta voitaisiin lisätä solidaarisuutta unionissa. Sisämarkkinoiden täyden potentiaalin toteutumiseksi EU:n tulee vahvistaa sosiaalista ulottuvuutta. Direktiiviehdotus on askel oikeaan suuntaan, mutta se ei riitä täyttämään komitean toiveita. Se edellyttäisi ehdotuksen selkiyttämistä ja lujittamista nykyisestä.

4.4 ETSK kannattaa direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistua aikomusta puuttua ns. postilokeroyritysten ongelmaan. Kyseisillä yrityksillä ei ole todellista toimintaa maassa, johon ne ovat rekisteröityneet. Niiden ainoana tarkoituksena on välttää vastaanottajavaltion velvoitteita. Selkeyden ja oikeusvarmuuden takaamiseksi sekä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi 3 artiklan 2 kohdan kanssa sen määrittäminen, harjoittaako yritys tosiasiallisesti merkittävää toimintaa sijoittautumisvaltiossa, tulisi tehdä toteuttamalla kokonaisvaltainen arvio, jossa otetaan huomioon **kaikki** oleelliset tekijät. Tämä merkitsee myös sitä, että tällaisten tekijöiden luetteloa ei tulisi pitää tyhjentyvänä.

4.5 Ehdotetun direktiivin 3 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on tehdä selväksi, milloin työntekijän voidaan katsoa suorittavan tilapäisesti työtään toisessa jäsenvaltiossa. Ero sen välillä, onko kyseessä tilapäinen vai vakituinen työ vastaanottajavaltiossa, on hyvin tärkeä, sillä se määrittää, minkä valtion työlainsäädäntöä sovelletaan ja voidaanko tapausta pitää edes työntekijän lähettämisenä töihin toiseen jäsenvaltioon. ETSK pitää ehdotukseen sisältyviä selvennyksiä, erityisesti viittausta objektiiviseen kokonaisarviointiin tervetulleina.

4.6 ETSK kannattaa uusia tiedotussääntöjä, mutta katsoo, että 5 artiklan 4 kohdassa tulisi mainita myös tarve kunnioittaa ehdottomasti työmarkkinaosapuolien itsenäisyyttä ja niiden roolia eri työmarkkinamalleissa. On myös tarpeen varmistaa, ettei käännosten kaltaisten tehtävien rahoittamisen hallinnollista taakkaa sysätä työmarkkinaosapuolien harteille. Alakohtaisten työmarkkinaosapuolien aloitteita tiedon levittämiseksi olisi tuettava.

4.7 Tarkastusten osalta (7 artikla) on tärkeää, että vastaanottajavaltion viranomaisilla on kokonaisvastuu väärinkäytösten valvonnasta, kun työntekijä on lähetetty tilapäisesti toiseen valtioon, ja että lähtömaan viranomaiset tekevät yhteistyötä vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa. Näitä tarkastuksia tulisi myös olla mahdollista tehdä vastaanottajavaltion viranomaisten aloitteesta eikä vain yrityksen sijoittautumisjäsenvaltion viranomaisten aloitteesta.

4.8 Ehdotetun direktiivin 9 artiklan 1 kohdan d alakohdassa [suomenkielisessä toisinnossa o alakohda] jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus velvoittaa ulkomaiset palveluntarjoajat nimeämään yhteyshenkilö, joka tarvittaessa neuvottelee työnantajan puolesta lähettämisen kohteena olevan jäsenvaltion asianomaisen työmarkkinaosapuolten kanssa kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti. Tietyissä maissa yhteyshenkilön nimeäminen voi olla riittävä toimi sen vuoksi, että lakien ja sopimusten noudattaminen pystytään varmistamaan viranomaisten avulla. Toisissa maissa, joissa noudatetaan toisenlaisia työmarkkinamalleja, yhteyshenkilöllä tulee olla valtuudet edustaa yritystä viranomaisten ja ammatillisten järjestöjen suuntaan. Direktiivissä

(2) EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90.

(3) EUVL C 24, 28.1.2012, s. 99.

on sen vuoksi otettava huomioon erilaiset työmarkkinamallit. Ehdotetun direktiivin 11 artiklan 5 kohdan b alakohtaan [suomenkielisessä toisinnossa q alakohta] tulisi sisällyttää vaatimus antaa tietoa sosiaaliturvamaksuista ja veroista sekä siitä, mihin ne maksetaan.

4.9 Ehdotetun direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että ammattiliitot ja muut organisaatiot, joilla on legitiimi intressi varmistaa, että direktiivin säännöksiä noudatetaan, voivat aloittaa oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn lähetetyn työntekijän tai hänen työnantajansa puolesta. Artiklassa tulee varmistaa, että vastaanottajavaltion ammattiliitot ja muut organisaatiot voivat puolustaa lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

4.10 ETSK katsoo, että yhteisvastuuta alihankintatilanteissa koskeva ehdotus on keskeinen osa direktiiviehdotusta. Se suosittelee työntekijöitä alalla, jolla alihankinta on hallitseva käytäntö, mutta kunnioittaa samalla työnantajien tarvetta tietää varmasti omat vastuunsa. ETSK korostaa kuitenkin, että ehdotuksessa on kunnioitettava jäsenvaltioissa käytössä olevia yhteisvastuujärjestelmiä. ETSK suosittelee painokkaasti, että ne jäsenvaltiot, joissa tällaisia järjestelmiä ei ole, ottavat ne käyttöön työmarkkinaosapuolia kuultuaan. ETSK kehottaa komissiota tarkentamaan asianmukaisen huolellisuuden käsitteen määritelmää yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty. Maakohtaista työmarkkinavuoropuhelua rajoittamatta ETSK ymmärtää asianmukaisen huolellisuuden käsitteen tarkoittavan sitä, että yrityksiä, jotka valvovat ja tarkastavat alihankkijoita asianmukaisesti, ei voida asettaa vastuuseen.

Bryssel 19. syyskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON