



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 21.3.2012  
SWD(2012) 64 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja*

**ehdotukseen**

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI**

**palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön  
toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta  
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

**sekä**

**ehdotukseen**

**NEUVOSTON ASETUKSEKSI**

**työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen  
tarjoamisen vapauteen  
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

{ COM(2012) 130 final }

{ COM(2012) 131 final }

{ SWD(2012) 63 final }

# KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

## TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

*Oheisasiakirja*

**ehdotukseen**

### EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

**palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

**sekä**

**ehdotukseen**

### NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauten ja palvelujen tarjoamisen vapauten (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

## 1. JOHDANTO

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 artiklan 1 kohtaan ja 62 artiklaan perustuvassa direktiivissä 96/71/EY<sup>1</sup>, jäljempänä 'direktiivi', määritellään keskeiset työehdot, joita työntekijöitä tilapäisesti toiseen maahan lähettävien yritysten on noudatettava vastaanottajamaassa. Tämä helpottaa huomattavasti palvelujen tarjoamista rajojen yli, koska palveluntarjoajan ei tarvitse tuntea ja soveltaa vastaanottajamaan työlainsäädäntöä kokonaisuudessaan. Samaan aikaan direktiivillä varmistetaan lähetetyille työntekijöille merkittävä suojataso ja vältetään tilanteet, joissa vastaanottajamaan työehdot horjuvat kilpailun seurauksena.

Lähetetyt työntekijät voidaan jakaa kolmeen ryhmään: palvelusopimuksen perusteella lähetetyt työntekijät, yrityksen sisäisten siirtojen yhteydessä lähetetyt työntekijät ja tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen työntekijät. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin keskeisiin työehtoihin ja -oloihin, jäljempänä myös 'sovellettavat työehdot', kuuluvat enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat; palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto; vähimmäispalkat, myös ylityökorvaukset; erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten käyttöön asettamia työntekijöitä koskevat ehdot; työturvallisuus, työterveys ja työhygienia; raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon.

ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet; miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjäntäkieltoa koskevat säännökset.

Jos nämä työehdot on vahvistettu laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, jäsenvaltioiden on sovellettava niitä alueelleen lähetettyihin työntekijöihin. Jäsenvaltioiden on sovellettava niitä lähetettyihin työntekijöihin yhtä lailla myös silloin, kun ne on vahvistettu 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitetuilla yleisesti sovellettaviksi julistetuilla työehtosopimuksilla tai välitystuomioilla. Jäsenvaltiot voivat soveltaa tällaisilla työehtosopimuksilla tai välitystuomioilla vahvistettuja työehtoja, jotka koskevat muita toimintoja kuin rakennusalan töitä (3 artiklan 10 kohdan toinen luetelmakohta) ja 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asioita siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä (3 artiklan 10 kohdan ensimmäinen luetelmakohta), primäärilainsäädännön mukaisesti.

Direktiivin 4, 5 ja 6 artiklassa on lisäksi säännöksiä, jotka liittyvät tiedottamiseen, hallinnolliseen yhteistyöhön, täytäntöönpanoon ja tuomiovaltaan.

## **2. TIETOJEN KERÄÄMINEN JA INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN**

Komissio on vuodesta 2009 lähtien käynnistänyt neljä jälkiarviointia, joissa on käsitelty työntekijöiden lähettämisen sosiaalisia, taloudellisia ja oikeudellisia näkökohtia. Ulkopuolinen konsultti toteutti vaikutustenarvioinnin valmistelua varten ennakoarvioinnin vuonna 2011. Huomioon on otettu työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevän asiantuntijakomitean työ, etenkin sähköistä tiedonvaihtoa koskeva kokeiluhanke, jossa työntekijöiden lähettämisen alalla hyödynnetään sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) erillistä erityissovellusta.

Komissio toteutti julkisen kuulemisen sisämarkkinoiden vauhdittamiseen tähtäävistä 50 ehdotuksesta (tiedonanto ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti”, 27. lokakuuta 2010), joihin sisältyneet kaksi ehdotusta koskivat tässä vaikutustenarvioinnissa käsiteltyjä lainsäädäntöaloitteita. Komissio järjesti 27.–28. kesäkuuta 2011 Brysselissä konferenssin, jonka aiheina olivat sosiaaliset perusoikeudet ja palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen. Konferenssi kokosi yhteen keskeisiä sidosryhmiä (jäsenvaltioita, EU:n ja kansallisen tason työmarkkinaosapuolia, EU-toimielimiä, kansainvälisiä järjestöjä ja tiedemaailman edustajia). Sidosryhmillä ja keskeisillä poliittisilla toimijoilla oli tällöin lisämahdollisuus esittää näkemyksensä sääntelyvaihtoehtoja ja lainsäädäntöaloitteiden mahdollista sisältöä koskevista komission ajatuksista, jotka on esitetty sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa: nk. Monti II -asetuksesta ja täytäntöönpanodirektiivistä.

## **3. ONGELMAN MÄÄRITTELY**

### **3.1. Työntekijöiden lähettäminen ilmiönä**

#### *3.1.1. Ilmiön laajuus*

Ainoat käytettävissä olevat EU:n tason tiedot perustuvat komission yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa toteuttamaan systemaattiseen tiedonkeruuseen

sosiaaliturvaan liittyvistä E101-lomakkeista (2005–2009).<sup>2</sup> Tämä tietokanta on kuitenkin hyvin rajallinen. Siinä mitataan lähettämisten, ei lähetettyjen työntekijöiden lukumäärää (sama henkilö voidaan lähettää useita kertoja). Lisäksi kyseistä E101-lomaketta ei anneta kaikille lähetetyille työntekijöille joko siksi, ettei sitä vaadita (yli 12 kuukauden mittaisia lähettämisiä ei oteta huomioon sosiaaliturvakysymyksissä) tai koska yritykset eivät varsinkaan hyvin lyhytkestoisten lähettämisten yhteydessä hae E101-lomakkeita lähettäessään työntekijöitä.

Nämä varaukset huomioon ottaen voidaan arvioida, että työnantajat lähettävät vuosittain noin miljoona työntekijää yhdestä jäsenvaltiosta toiseen.

Kun tarkastellaan työvoiman liikkuvuutta EU:n sisällä, lähetettyjen työntekijöiden osuus oli 18,5 prosenttia työvoimaan vuonna 2007 kuuluneista EU27-maiden kansalaisista, jotka asuivat muussa EU-maassa kuin kotimaassaan. Työntekijöiden lähettäminen koskee kuitenkin vain pientä osuutta aktiiviväestöstä (0,4 prosenttia aktiiviväestöstä lähettävissä EU15-maissa ja 0,7 prosenttia aktiiviväestöstä lähettävissä EU12-maissa). Vaikka työntekijöiden lähettäminen on merkittävä ilmiö työvoiman liikkuvuuden kannalta etenkin joissakin maissa ja joillakin aloilla, se on suhteellisen pieni ilmiö EU:n työmarkkinoilla.<sup>3</sup>

### 3.1.2. Alakohtainen jakauma

Saatavilla olevien tietojen mukaan vuonna 2009 keskimäärin noin 55 prosenttia lähetetyistä työntekijöistä lähetettiin teollisuustoimialoilla. Tärkein näistä on rakennusala, jonka osuus kaikista lähettämistä oli 24 prosenttia. Palveluala oli kyseessä noin 44 prosentissa lähettämistä: näistä tärkeimmät toimialat olivat rahoituksen välitystoiminta ja liiketoiminta (16 prosenttia) sekä liikenne, varastointi ja viestintä (7 prosenttia). Rakennusalalla työntekijöitä lähettävät varsinkin pk-yritykset lähinnä alihankkijoina.<sup>4</sup>

Työntekijöiden lähettämiseen vaikuttavia tekijöitä arvioineet kaksi tutkimusta<sup>5</sup> viittaavat siihen, että merkityksellisimpiä tekijöitä ovat seuraavat: maantieteellinen läheisyys näyttää olevan lähettämismotivien (suunta ja laajuus) jakauman merkittävin selittävä tekijä; työvoimakustannukset vastaanottajamaissa; työvoiman ja tiettyjä ammattitaitoja omaavien työntekijöiden puute sekä erikoistuminen etenkin niissä tapauksissa, joissa työntekijöitä lähetetään korkeiden työvoimakustannusten maista muihin jäsenvaltioihin; työttömyysaste lähettäjamaissa (etenkin matalien työvoimakustannusten maissa); taloudellisten markkinoiden yhdentymisen taso jäsenvaltioiden välillä (tämä tekijä ei kuitenkaan ole niin merkittävä).

---

<sup>2</sup> Euroopan komissio (2011), *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009*, Euroopan komissio (2011), *Administrative data collection on E101 certificates issued in 2007*.

<sup>3</sup> Ks. Idea Consult and Ecorys Netherlands, *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union*, Bryssel, 2011. Saatavissa osoitteesta: [http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers\\_executive\\_summary](http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers_executive_summary). Prosenttiosuus on vain karkea arvio lähettämisten merkityksestä työvoimaan kuuluviin 27 EU-maan kansalaisiin nähden (osuus on todennäköisesti yliarvioitu). Toisaalta yksi E101-lomake ei vastaa yhden kokoaikaisen työntekijän vuosityötä, eikä työvoimatutkimus, joka antaa tietoa toisessa EU-maassa työskentelevistä työntekijöiden osuudesta 27 EU-maan kansalaisista, kata lähetettyjä työntekijöitä.

<sup>4</sup> Idea Consult (ks. alaviite 3), rakennusalaan koskeva tapaustutkimus, s. 164.

<sup>5</sup> Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, Draft final report*; Idea Consult (ks. alaviite 3).

### 3.1.3. Työntekijöiden lähettämisen vaikutukset

Vaikka lähetettyjen työntekijöiden määrä on pieni kokonaistyövoimaan verrattuna, lähettämällä on tietyillä sektoreilla tärkeä rooli palvelujen tarjoamisessa rajojen yli. Mahdollisuus tarjota palveluita kansainvälisesti tarjoaa yrityksille ja varsinkin pk-yrityksille tilaisuuden laajentaa toimintaansa eri puolille Eurooppaa. Työntekijöiden lähettäminen luo liiketoiminta- ja työtilaisuuksia sekä lisätuloja lähettäjämaissa. Se edistää vastaanottajamaiden kilpailukykyä ja tehokkuutta.

Työntekijöiden lähettämällä on vaikutuksia sekä lähettävien että vastaanottavien maiden työmarkkinoihin. Se luo työtilaisuuksia lähettäjämaissa ja vastaa ammattitaito- ja työvoimatarpeisiin vastaanottajamaissa. Työntekijöiden lähettämällä pystytään siis jakamaan työvoimaa tehokkaammin maiden rajojen yli. Sillä voi kuitenkin olla syrjäyttämisaikutuksia vastaanottavilla työmarkkinoilla, jos paikalliset työntekijät korvataan lähetetyillä työntekijöillä. Tämän vaikutuksen laajuus riippuu työvoiman mahdollisesta liikatarjonnasta tietyillä sektoreilla ja tietyissä ammateissa. Samalla on korostettava, että koska työpaikkojen syntyminen tukeutuu EU:ssa voimakkaasti palvelujen yhtenäismarkkinoiden kehittämiseen, työntekijöiden lähettäminen voi edistää työpaikkojen syntymistä.

## 3.2. Käsiteltävät ongelmat

3.2.1. *Ongelmat, jotka liittyvät lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien työehtojen täytäntöönpanoon, seurantaan ja täytäntöönpanon valvontaan, mukaan luettuna työntekijöiden oikeuksien suojelu*

3.2.1.1. Ongelma 1a: Puutteet, jotka liittyvät työnantajille ja lähetetyille työntekijöille annettuihin tietoihin

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetystä velvoitteesta huolimatta tietoja vastaanottajajäsenvaltiossa sovellettavista työehdoista on usein vaikea saada, niissä on suuria eroja tai niiden laatu on riittämätön. Nämä tiedot ovat kuitenkin olennaisen tärkeitä palveluntarjoajille, jotta nämä voivat taata sovellettavat työehdot, ja lähetetyille työntekijöille, jotta nämä voivat vaatia oikeuksiensa toteutumista.

3.2.1.2. Ongelma 1b: Puutteet täytäntöönpanossa, seurannassa ja täytäntöönpanon valvonnassa

Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on aiheellisilla toimenpiteillä varmistettava direktiivin säännösten noudattaminen ja etenkin huolehdittava, että sovellettavien työehtojen noudattamisen valvomiseksi on käytettävissä asianmukaiset menettelyt. Jäsenvaltiot saavat päättää siitä, miten direktiivissä säädettyjen oikeuksien noudattamista seurataan ja valvotaan. Täytäntöönpanon, seurannan ja täytäntöönpanon valvonnan puutteet saavat aikaan vakavan riskin, että vastaanottajavaltion sovellettavia työehtoja ei noudateta. Tämä koskee etenkin palkkausta, työaika ja työturvallisuutta ja -terveyttä. Ne voivat myös mahdollistaa kilpailunvastaisen toiminnan. Puutteiden merkitystä lisää vielä monien lähettämisten lyhytkestoisuus, joka vaikeuttaa entisestään valvontaviranomaisten tehtävää.

### 3.2.1.3. Ongelma 1c: Palveluntarjoajiin kohdistuvat tarpeettomat hallinnolliset vaatimukset ja valvontatoimenpiteet

Jäsenvaltioiden tulisi noudattaa direktiivin 5 artiklan velvoitetta ja muuta voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä etenkin palvelujen tarjoamisen vapauden osalta sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä. Seuranta koskeva vuoden 2007 tarkastelu osoitti, että useat jäsenvaltiot ottavat käyttöön palveluntarjoajiin kohdistettuja hallinnollisia vaatimuksia ja valvontatoimenpiteitä, jotka ovat vastoin voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä.<sup>6</sup>

### 3.2.1.4. Ongelma 1d: Puutteet hallinnollisessa yhteistyössä

Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa asetetaan veloitteet kansallisten viranomaisten väliselle yhteistyölle ja annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi luoda yhteistyön edellytykset. Direktiivin säännökset eivät kuitenkaan ole riittävän tarkkoja. Jäsenvaltioiden toimiva hallinnollinen yhteistyö on olennainen väline säännöstenmukaisuuden valvonnassa. Tiedonannossa KOM(2007) 302 todettiin, että tämä yhteistyö on käytännössä olematonta, mikä heikentää direktiivin toimivuutta ja voi ainakin osittain olla syynä muihin ongelmiin, esimerkiksi kansallisten valvontatoimenpiteiden kohtuuttomuuteen.

### 3.2.1.5. Ongelma 1e: Lähetettyjen työntekijöiden riittämätön suojelu yksittäisten työntekijöiden työehtoja koskevissa riidoissa

Direktiivin 6 artiklaan sisältyy oikeuspaikkalauseke, joka antaa lähetetyille työntekijälle mahdollisuuden nostaa direktiivissä säädettyjen oikeuksiensa toteuttamiseksi kanne vastaanottajajäsenvaltiossa. Saatavilla on kuitenkin näyttöä siitä, että lähetettyjen työntekijöiden suojelu yksittäisten työntekijöiden työehtoja koskevissa riidoissa on riittämätöntä.

## 3.2.2. *Lähetetyn työntekijän aseman väärinkäyttö lainsäädännön kiertämiseksi*

### 3.2.2.1. Ongelma 2a: Lähettäminen ei enää ole tilapäistä tai se on luonteeltaan ”kiertävää”

Jotta voitaisiin perustella ero lähetettyjen työntekijöiden (keskeinen suoja) ja siirtotyöläisten (yhtäläinen kohtelu) kohtelussa, lähettämisen on oltava luonteeltaan tilapäistä. Jos lähettämiskausi on kohtuuttoman pitkä tai lähettämisestä tulee pysyvää, näiden kahden työntekijäryhmän oikeudellisen aseman eroa koskeva oletus ei enää ole voimassa. Sama tilanne syntyy myös, jos yritys rekrytoi toistuvasti saman työntekijän tai muita työntekijöitä lähettääkseen nämä toiseen jäsenvaltioon tekemään samaa työtä (”kiertävä” lähettäminen).

Ongelman aiheuttaa lähinnä se, että käytössä ei ole kriteereitä, joiden perusteella jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat määritellä, onko lähettäminen luonteeltaan tilapäistä. Direktiivissä lähetetty työntekijä määritellään työntekijäksi, joka tekee *rajoitetun ajan* työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee. Määritelmässä ei kuitenkaan viitata lähettämisen tilapäiseen luonteeseen.<sup>7</sup> Direktiivissä ei myöskään säädetä

---

<sup>6</sup> Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon: mahdollisuuksista täysi hyöty ja työntekijöille taattu suoja*, KOM(2007) 304 lopullinen.

<sup>7</sup> Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-215/01, *Schnitzer*, tuomio 11.12.2003; Aukje van Hoek ja Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union* (selvitys palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaan työntekijöiden

määräajasta tai muista kriteereistä, joiden perusteella määritettäisiin vastaanottajavaltiossa tapahtuvan oleskelun tilapäinen luonne.<sup>8</sup> Siinä ei viitata myöskään toistuvan lähettämisen mahdollisuuteen saman työn yhteydessä. Lähetettyihin työntekijöihin sovellettavassa sosiaaliturvalainsäädännössä<sup>9</sup> lähettämislle vahvistetaan kuitenkin kahden vuoden enimmäisaika, eikä siihen sisälly toistuvan lähettämisen mahdollisuutta.

### 3.2.2.2. Ongelma 2b: Työnantajalla ei ole tosiasiallista yhteyttä lähettävään jäsenvaltioon

Direktiivissä säädetään, että lähettävän yrityksen on oltava 'sijoittautunut' johonkin jäsenvaltioon. Tämä edellyttää, että yrityksen ja lähettävän jäsenvaltion välillä on tosiasiallinen yhteys. Direktiivissä ei kuitenkaan vahvisteta kriteereitä tällaisen tosiasiallisen yhteyden määrittämiseksi. Lähettämiseen sovellettavat sosiaaliturvan hallintoa koskevat säännöt ovat yksiselitteisempiä, sillä niissä vahvistetaan kriteerit, joiden perusteella lähettäminen voidaan määritellä tarkemmin. Lähettävässä jäsenvaltiossa tapahtuvan toiminnan osalta näissä säännöissä vaaditaan, että yritys tavallisesti harjoittaa merkittävää toimintaa sen jäsenvaltion alueella, johon se on sijoittautunut, jotta se voi lähettää työntekijöitään toiseen jäsenvaltioon.<sup>10</sup> Häikäilemättömät työntekijät saattavat työ- tai sosiaaliturvalainsäädännön kiertämiseksi suunnata toisen jäsenvaltion markkinoille toimintansa, johon liittyy työntekijöiden lähettäminen, vaikka niillä ei tosiasiallisesti ole mitään merkittävää taloudellista toimintaa maassa, johon ne ovat virallisesti rekisteröityneet.

Tässä yhteydessä erityisen ongelmallista on nk. postilokeroyritysten käyttö. Nämä yritykset perustetaan lähettävään valtioon vain jonkin tietyn vastaanottajajäsenvaltion sosiaaliturva- ja työlainsäädännön kiertämiseksi.

### 3.2.3. *Direktiivin mukaisesti noudatettavien työehtojen ristiriitainen tai epäselvä tulkinta*

#### 3.2.3.1. Ongelma 3a: Työehtojen soveltamisala ja taso

Maissa, joissa minimipalkat on säädetty lailla tai määrätty yleisesti sovellettavissa työehtosopimuksissa, niiden soveltaminen lähetettyihin työntekijöihin on ongelmatonta. Sen sijaan maissa, joissa näin ei ole, yritysten ja työntekijöiden tilanne on epävarma.

Niiden maiden viranomaiset, joissa ei ole lakisäätteisiä tai yleisesti sovellettaviin työehtosopimukseen perustuvia vähimmäispalkkoja, eivät ole ymmärtäneet kaikkia seurauksia, joita lähetettyjä työntekijöitä koskevien säännösten puuttumisesta johtuva epävarmuus aiheuttaa, tai ovat halunneet säilyttää perinteiset työmarkkinajärjestelmänsä niin, ettei direktiivin soveltaminen vaikuttaisi niihin.

---

lähettämiseen Euroopan unionissa liittyvistä oikeudellisista näkökohdista), 2011. Saatavissa osoitteesta: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, s. 46–48, 187–189 (suositukset 1, 11, 12).

<sup>8</sup> Tuomioistuini piti kolmansien maiden kansalaisiin lähettämisen yhteydessä sovellettavaa vaatimusta 6–12 kuukauden pituisesta aiemmasta työskentelystä lähettäjäjäsenvaltiossa SEUT-sopimuksen 56 artiklan vastaisena (ks. asiat C-445/03, *komissio v. Luxemburg*; C-168/04, *komissio v. Itävalta*; C-244/04, *komissio v. Saksa*. Ks. myös Aukje van Hoek and Mijke Houwerzijl, Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union (selvitys palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaan työntekijöiden lähettämiseen Euroopan unionissa liittyvistä oikeudellisista näkökohdista), 2011. Saatavissa osoitteesta: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, suositus 12 (matkakustannusten korvaaminen).

<sup>9</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta.

<sup>10</sup> Asetuksen (EY) N:o 883/2004 12 artikla luettuna yhdessä asetuksen (EY) N:o 987/2009 14 artiklan 2 kohdan ja päätöksen A2 kanssa.

### 3.2.3.2. Ongelma 3b: Epäselvä suojan taso vähimmäispalkan käsitteen osalta

On oikeudellisesti epäselvää, mitkä palkan osat muodostavat vähimmäispalkan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Vähimmäispalkan käsitteen määrittäminen kuuluu periaatteessa vastaanottavalle jäsenvaltiolle, mihin viitataan suoraan 3 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä, kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön rajoissa.<sup>11</sup> Määritelmä voi siis vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Jäsenvaltiot voivat määrittellä erilaiset palkan lisät ja bonukset, jotka lasketaan mukaan vähimmäispalkkaan. Jotkin jäsenvaltiot rajoittavat määritelmän vähimmäispalkkaan sellaisenaan, kun taas jotkin jäsenvaltiot sisällyttävät siihen erilaisia bonuksia, lisiä ja palkasta perittäviä maksuja. Nykyinen oikeuskäytäntö<sup>12</sup> ei selkeytä tätä kysymystä.

### 3.2.4. *Ongelma 4: Sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden väliset jännitteet*

Direktiivin säännöksiä ja perussopimuksen määräyksiä tulkitsevat tuomioistuimen asioissa Viking Line ja Laval antamat tuomiot toivat esiin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä toisaalta sosiaalisten perusoikeuksien – esimerkiksi kollektiivisen neuvotteluoikeuden ja työtaisteluoikeuden – harjoittamisen välisiä jännitteitä. Etenkin ammattiliitot katsoivat, että tuomioilla annettiin unionin tai kansallisille tuomioistuimille valta arvioida työtaistelutoimenpiteiden tarpeellisuutta silloin, kun toimenpiteet voisivat vaikuttaa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden harjoittamiseen tai haitata sitä. Tällaiset näkemykset ovat viime aikoina johtaneet negatiivisiin heijastusvaikutuksiin, mistä esimerkkinä ovat eräät kansainväliset työmarkkinakiistat.

Ongelman merkitys on tuotu esiin ILO:n yleissopimusten ja suositusten soveltamista käsittelevän asiantuntijakomitean vuonna 2010 antamassa raportissa, jossa ilmaistiin ”vakava huoli” käytännön rajoituksista, joita unionin tuomioistuimen antamat tuomiot asettavat lakko-oikeuden tosiasialliselle harjoittamiselle. Lakko-oikeus on kirjattu ILO:n sopimukseen nro 87, jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet.

### 3.2.5. *Työmarkkinaosapuolten näkemykset kartoitetuista ongelmista*

Ongelmat 1a, 1b, 1d ja 2b ovat EAY:n ja BUSINESSEUROPE:n yhteisiä huolenaiheita. BUSINESSEUROPE kuitenkin katsoo, että ainoastaan ongelmat 1d ja 2b oikeuttavat EU-tason toiminnan. Ongelman 1e osalta EAY kannattaa kunnianhimoista yhteisvastuujärjestelmää, kun taas BUSINESSEUROPE on sitä vastaan. Ongelman 1a osalta EAY kannattaisi selkeää aikarajaa lähettämislle, mutta BUSINESSEUROPE ei kannata sitä. Työmarkkinaosapuolilla on eriävät näkemykset ongelmista 3a ja 4, mikä johtuu lähinnä siitä, että ne ymmärtävät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön eri tavoin.

## 4. TAVOITTEET

### 4.1. Yleiset tavoitteet

Aloitteella pyritään myötävaikuttamaan seuraavien perussopimukseen perustuvien poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen:

<sup>11</sup> Ks. asia C-341/05, Laval, etenkin sen kohdat 60 ja 68.

<sup>12</sup> Asia C-341/02, komissio v. Saksa.



- sisämarkkinoiden kestävä kehitys erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden pohjalta (SEU-sopimuksen 3 artikla)
- palvelujen tarjoamisen vapaus ja tasapuolisten toimintaedellytysten edistäminen (SEUT-sopimuksen 56 artikla)
- elin- ja työolojen kohentaminen mahdollistamalla niiden yhdenmukaistaminen kehityksen myötä (SEUT-sopimuksen 151 artikla)
- monimuotoisuuden kunnioittaminen jäsenvaltioiden työmarkkinasuhdejärjestelmissä sekä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistäminen (SEUT-sopimuksen 152 artikla).

## 4.2. Erityiset ja toiminnalliset tavoitteet

### 4.2.1. *Parannetaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelua*

Tähän erityistavoitteeseen liittyvät seuraavat toiminnalliset tavoitteet:

- Parannetaan tietoja lähetettäviin työntekijöihin sovellettavista työehdoista
- Parannetaan lähetettyjen työntekijöiden mahdollisuuksia puolustaa oikeuksiaan, myös alihankintaketjuissa
- Selkeytetään työmarkkinaosapuolten roolia täytäntöönpanotoimissa
- Parannetaan sovellettavien työehtojen valvontaa ja täytäntöönpanoa
- Selkeytetään työehtoja koskevien direktiivin säännösten tulkintaa

### 4.2.2. *Helpotetaan rajatylittävää palvelujen tarjoamista ja parannetaan reiluun kilpailuun perustuvaa toimintaympäristöä*

Tähän erityistavoitteeseen liittyvät seuraavat toiminnalliset tavoitteet:

- Vahvistetaan entistä täsmällisempi lähettämisen määritelmä
- Parannetaan tietoja yritysten velvollisuuksista, jotka liittyvät lähetettäviin työntekijöihin sovellettaviin työehtoihin
- Selkeytetään hallinnollisia vaatimuksia ja kansallisia valvontatoimenpiteitä
- Parannetaan vastaavien kansallisten viranomaisten hallinnollista yhteistyötä
- Parannetaan sovellettavien työehtojen valvontaa ja täytäntöönpanoa
- Selkeytetään työehtoja koskevien direktiivin säännösten tulkintaa

### 4.2.3. *Parannetaan oikeusvarmuutta siltä osin kuin kyse on sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten vapauksien oikeasta tasapainosta etenkin työntekijöiden lähettämisen tapauksessa*

Tähän erityistavoitteeseen liittyvät seuraavat toiminnalliset tavoitteet:

- Selkeytetään sitä, ettei toisaalta palvelujen tarjoamisen vapaudella / sijoittautumisvapaudella ja toisaalta työtaisteluoikeudella, lakko-oikeus mukaan luettuna, ole ensisijaisuutta toiseen nähden
- Selkeytetään sitä, että työntekijöiden oikeuksia voidaan rajatylittävissä tilanteissa jatkossakin puolustaa yksin tai yhdessä ammattiliittojen toiminnan kautta.

## 5. TOISSIJAISUUSANALYYSI

Kartoitetut ongelmat liittyvät Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 ja 151 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin. Ongelmien syynä on voimassa olevan EU:n tason oikeudellisen kehyksen epäselvyys. Nykymuotoinen direktiivi antaa jäsenvaltioille paljon liikkumavaraa direktiivin täytäntöönpanossa, soveltamisessa ja täytäntöönpanon käytännön valvonnassa. Sitä paitsi aiemmat yritykset puuttua ongelmiin ei-sitovilla toimenpiteillä eivät ole riittäneet ratkaisemaan niitä. Sen vuoksi on tarpeen puuttua ongelmiin 1, 2 ja 3 EU:n tasolla, jotta perussopimuksen tavoitteet toteutuisivat paremmin. Ongelman 4 osalta oikeudellinen selkeys ja oikeusvarmuus voidaan saada aikaan ainoastaan EU:n tasolla. Toimet ovat tarpeellisia ja oikeasuhteisia perussopimuksen tavoitteisiin nähden.

## 6. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

### 6.1. Ongelmiin 1, 2 ja 3 liittyvät vaihtoehdot

- **Vaihtoehto 1:** Toimintaa ei muuteta (perusskenaario).
- **Vaihtoehto 2:** Muu kuin sääntelytoimi:
  - Vaihtoehto 2a: Selkeytetään jäsenvaltioiden velvollisuuksia direktiivin täytäntöönpanon, seurannan ja täytäntöönpanon valvonnan osalta, mukaan luettuna lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeleminen (puuttuminen ongelman 1 taustatekijöihin).
  - Vaihtoehto 2b: Selkeytetään lähettämisen käsitteen osatekijöitä, jotta voidaan paremmin torjua sääntöjen kiertämistä ja väärinkäyttöä (puuttuminen ongelman 2 taustatekijöihin).
  - Vaihtoehto 2c: Selkeytetään kysymyksiä, jotka liittyvät direktiivissä säädettyjen työehtojen eri näkökohtien tulkintaan (puuttuminen ongelman 3 taustatekijöihin).
- **Vaihtoehto 3:** Sääntelytoimi:
  - Vaihtoehto 3a: Otetaan käyttöön tarkempia säännöksiä, jotka koskevat direktiivin täytäntöönpanoa, seurantaa ja täytäntöönpanon valvontaa, mukaan luettuna lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeleminen (puuttuminen ongelman 1 taustatekijöihin).
  - Vaihtoehto 3 b: Otetaan lainsäädäntökeinoin käyttöön lisäriteerejä, joilla selkeytetään lähettämisen käsitteen osatekijöitä, jotta voidaan paremmin torjua

sääntöjen kiertämistä ja väärinkäyttöä (puuttuminen ongelman 2 taustatekijöihin).

- Vaihtoehto 3c: Muutetaan direktiivissä säädettyjen työehtojen soveltamisalaa ja tasoa (puuttuminen ongelman 3 taustatekijöihin).

- **Vaihtoehto 4:** Kumotaan nykyinen sääntelytoimi (direktiivi).

## 6.2. Ongelmaan 4 liittyvät vaihtoehdot

- **Vaihtoehto 5:** Toimintaa ei muuteta (perusskenaario).

- **Vaihtoehto 6:** Muu kuin sääntelytoimi:

- Annetaan tiedonanto, jolla selkeytetään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden harjoittamista sosiaalisten perusoikeuksien harjoittamisen yhteydessä.

- **Vaihtoehto 7:** Sääntelytoimi:

- Otetaan lainsäädäntökeinoin käyttöön sääntöjä, joilla selkeytetään sitä, kuinka sosiaalisiin perusoikeuksiin kuuluvan työtaisteluoikeuden harjoittaminen voidaan sovittaa yhteen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

## 7. TOIMINTAVAIHTOEHTOJEN KESKEISET TALOUDELLISET, SOSIAALISET JA YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Seuraavassa arvioidaan työntekijöiden lähettämistä koskevien toimintavaihtoehtopakettien vaikutukset ja verrataan niitä perusskenaarioon (vaihtoehtoon 1). Paketeissa otetaan huomioon kaikki otsikoiden 1, 2 ja 3 alla luetellut ongelmien taustatekijät ja paneudutaan niihin joko lainsäädäntötoimin tai muin toimin vertailtavuuden varmistamiseksi. Tarkempaan analyysiin ei oteta paketteja, joissa otsikon 1 alle ryhmiteltyihin taustatekijöihin puututaan muilla kuin lainsäädäntötoimilla (ks. kohta 6.1), koska aiemmat yritykset näiden ongelmien ratkaisemiseksi muuten kuin lainsäädäntötoimin ovat epäonnistuneet. Sen vuoksi tarkasteluun otetaan seuraavat paketit.

	Ongelman 1 taustatekijöihin kohdistuva vaihtoehto	Ongelman 2 taustatekijöihin kohdistuva vaihtoehto	Ongelman 3 taustatekijöihin kohdistuva vaihtoehto
Paketti A	3a	2b	2c
Paketti B	3a	3b	2c
Paketti C	3a	2b	3c
Paketti D	3a	3b	3c
muut kuin lainsäädäntötoimet; lainsäädäntötoimet			

Sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden välisiä jännitteitä (ongelma 4) koskevien toimintavaihtoehtojen osalta

arvioidaan vaihtoehtoja 6 (muut kuin lainsäädäntötoimet) ja 7 (lainsäädäntötoimet), sekä verrataan niitä perusskenaarioon.

## **7.1. Vaihtoehto 1: Työntekijöiden lähettämistä koskeva perusskenaario**

### *7.1.1. Vaikutukset talouteen*

Jos tiedottamisen, seurannan ja täytäntöönpanon valvonnan puutteet, hallinnollisia vaatimuksia koskeva oikeudellinen epävarmuus ja sovellettavien sääntöjen väärinkäyttö ja kiertäminen jatkuvat, reiluun kilpailuun ja sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuu edelleen negatiivisia vaikutuksia. Pk-yritykset ovat erityisen herkkiä työvoimakustannuksiin liittyvälle epäreilulle kilpailulle, ja nämä puutteet vaikuttavat niihin edelleen.

### *7.1.2. Sosiaaliset vaikutukset*

Reiluun kilpailuun kohdistuvat negatiiviset vaikutukset vaikuttavat välillisesti työmarkkinoihin, työmahdollisuuksiin ja työntekijöiden oikeuksiin sektoreilla ja alueilla, joilla lähettäminen keskittyy vastaanottaviin maihin. Palkkojen lähentyessä toisiaan nämä vaikutukset voivat heikentyä hiukan.

## **7.2. Paketti A (sääntelytoimenpiteet ongelmaan 1 puuttumiseksi sekä muut kuin sääntelytoimenpiteet ongelmiin 2 ja 3 puuttumiseksi)**

### *7.2.1. Vaikutukset talouteen*

Paketti A (vaihtoehto 3a) edistää reilua kilpailua ja toimintaedellytysten tasapuolistamista selkeyttämällä seurantaa, valvontaa, täytäntöönpanon valvontaa (mm. yhteisvastuu) ja hallinnollista yhteistyötä. Se helpottaa palvelujen tarjoamista rajojen yli selkeyttämällä hallinnollisia vaatimuksia, joita jäsenvaltiot voivat kohdistaa palveluntarjoajiin. Lisääntynyt sääntelyvarmuus ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö vähentävät palvelujen tarjoamisen esteitä ja vaikuttavat myönteisesti sisämarkkinoiden kehittymiseen. Kun palvelujen tarjoaminen rajojen yli on helpompaa, kilpailu palvelujen sisämarkkinoilla lisääntyy.

Pk-yritykset ovat erityisen herkkiä epäreilulle kilpailulle. Ne hyötyvät voimassa olevan direktiivin täytäntöönpanon parantamisesta, tasapuolisemmasta toimintaympäristöstä ja reilummasta kilpailusta. Työvoimakustannuksiin liittyvän epäreilun kilpailun osalta positiiviset vaikutukset vastaanottavien maiden pk-yrityksiin ovat vieläkin huomattavammat. Tehokkaat ja riittävät tarkastukset riskinarviointineen, parantunut hallinnollinen yhteistyö, sakkojen täytäntöönpano rajojen ylitse ja yhteisvastuujärjestelmä (kustannuksista lisää jäljempänä) edistävät direktiivin täytäntöönpanoa. Paketin A myönteiset vaikutukset ovat kuitenkin pienemmät kuin pakettien B ja D, koska A ei tarjoa sitovaa oikeudellista selkeyttä lähettämisen määritelmälle eikä siinä ole väärinkäytösten vähentämiseen tähtäviä säännöksiä. Etenkin lähettävien maiden pk-yritykset hyötyvät sovellettavista työehtoja koskevan tiedotuksen parantumisesta sekä oikeudellisesta selkeydestä vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavien hallinnollisten vaatimusten suhteen. Niille on hyötyä etenkin ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavien kohtuuttomien valvontatoimenpiteiden poistumisesta.

Jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset: Tiedottamiseen liittyvien hallintokustannusten määräksi arvioidaan noin 90 000 euroa (kertakustannuksia) ja 180 000 euroa (vuosittain toistuvat kustannukset) koko EU:ssa. Jäsenvaltioille on hyötyä IMI:n käytöstä, paremmasta hallinnollisesta yhteistyöstä ja sakkojen täytäntöönpanosta rajojen yli. IMI:n käyttö pienentää jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia. Yrityksille aiheutuvat kustannukset: Paketti A ei

aiheuta hallinnollista taakkaa yrityksille. Voidaan odottaa, että säännösten noudattamisesta aiheutuvia välillisiä lisäkustannuksia koituu noin 2 miljoonan euron arvosta, kun yritykset mukauttavat alihankkijoiden valinnan yhteydessä riskinarviointiaan yhteisvastuujärjestelmän käyttöönottoon niissä jäsenvaltioissa, joissa tällaista järjestelmää ei vielä ole. Noudattamisesta aiheutuvien kustannusten voitaisiin kuitenkin odottaa vähenevän sen seurauksena, että paketin A toteuttaminen parantaisi tiedonsaantia ja vähentäisi jäsenvaltioiden hallinnollisia vaatimuksia (kansallisia valvontatoimenpiteitä).

#### *7.2.2. Sosiaaliset vaikutukset*

Kun sovellettavien työehtojen noudattaminen ja työntekijöiden oikeuksien täytäntöönpanon valvonta paranisivat, nykyiset lähettämiseen liittyvät jännitteet vähenisivät niissä vastaanottavissa maissa, joissa työvoimakustannukset ovat korkeita. Paketin A vaikutukset ovat kuitenkin pienemmät kuin pakettien B ja D, koska A ei tarjoa sitovaa oikeudellista selkeyttä lähettämisen määritelmälle eikä siinä ole väärinkäytösten vähentämiseen tähtäviä säännöksiä. Avoin tiedotus ja hallinnollisten vaatimusten selkeys avaavat markkinarakoja lähettävälle yrityksille. Lähetettyjen työntekijöiden työskentelyolot ja työehdot kohenevat paremman tiedotuksen, seurannan ja täytäntöönpanon valvonnan myötä. Samaan aikaan paikallisten työntekijöiden työehtojen heikentämispaine vastaanottavissa maissa pienenee.

### **7.3. Paketti B (sääntelytoimenpiteet ongelmiin 1 ja 2 puuttumiseksi sekä muut kuin sääntelytoimenpiteet ongelmaan 3 puuttumiseksi)**

Paketti B on pitkälti samankaltainen paketin A kanssa. Se sisältää kuitenkin lähettämisen määritelmää koskevia sitovia säännöksiä ja lisäksi säännöksiä, joilla pyritään vähentämään väärinkäytöksiä ja sovellettavien työehtojen kiertämistä. Sen vuoksi reiluun kilpailuun, tasapuolisempiin toimintaedellytyksiin, työntekijöiden oikeuksiin, työpaikkojen laatuun ja paikallisten palkkojen laskemispaineeseen kohdistuvat myönteiset vaikutukset ovat paketin A vaikutuksia merkittävämmät (kustannukset pysyvät samana).

### **7.4. Paketti C (sääntelytoimenpiteet ongelmiin 1 ja 3 puuttumiseksi sekä muut kuin sääntelytoimenpiteet ongelmaan 2 puuttumiseksi)**

#### *7.4.1. Vaikutukset talouteen*

Paketti C (vaihtoehto 3c) antaisi vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuuden soveltaa ulkomaisiin yrityksiin laajempaa työehtojen kokonaisuutta kuin direktiivin 3 artiklassa nykyisin säädetään. Se mahdollistaisi myös sen, että lähetettyjen työntekijöiden palkat vahvistettaisiin laissa tai työehtosopimuksessa vahvistettuja tasoja korkeammalle.

Pakettien A ja B tavoin tämäkin vaihtoehto helpottaa palvelujen tarjoamista rajojen yli selkeyttämällä hallinnollisia vaatimuksia, joita jäsenvaltiot voivat kohdistaa palveluntarjoajiin. Lisääntynyt sääntelyvarmuus ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö vähentävät palvelujen tarjoamisen esteitä ja vaikuttavat myönteisesti sisämarkkinoiden kehittymiseen. Työntekijöiden lähettämisen ja näin ollen palvelujen rajatylittävän tarjoamisen taloudellinen kannustin olisi tässä paketissa kuitenkin huomattavasti pienempi. Ulkomaisten yritysten tulisi tuntea perusteellisesti kaikkien niiden jäsenvaltioiden koko työlaainsäädäntö, joihin ne aikovat lähettää työntekijöitään. Lähetettyjen työntekijöiden yhtäläinen palkkakohtelu poistaisi palkkaerot, jotka kannustavat työntekijöiden lähettämiseen. Se toimisi itse asiassa pidäkkeenä, kun otetaan huomioon lähettamisestä aiheutuvat lisäkustannukset (kuljetukset, asuminen ja hallinnolliset muodollisuudet). Tämä vaihtoehto vähentäisi siis

kilpailua palvelujen sisämarkkinoilla ainakin joidenkin sektorien ja alueiden osalta. Paikalliset yritykset korkeiden työvoimakustannusten maissa hyötyisivät työvoimakustannusten aiheuttaman kilpailun vähenemisestä. Lähettävien maiden yritykset kuitenkin menettäisivät liiketoimintamahdollisuuksia.

#### *7.4.2. Sosiaaliset vaikutukset*

Lähetettyjen työntekijöiden suojan laajentaminen pakollisia työehtoja pitemmälle ja/tai säätäminen yhtäläisestä palkasta paikallisten työntekijöiden kanssa saattaisi pienentää lähettämismahdollisuuksia. Tämä voisi vaikuttaa negatiivisesti matalien työvoimakustannusten maiden työntekijöiden työskentelymahdollisuuksiin. Paikalliset yritykset ja työntekijät vastaanottavissa korkeiden työvoimakustannusten maissa periaatteessa hyötyisivät siitä, että työvoimakustannuksia koskeva kilpailu on vähäisempää. Lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien parempi täytäntöönpano vaikuttaisi lähettämisen osalta myönteisesti reiluun kilpailuun vastaanottavissa korkeiden työvoimakustannusten maissa. Vaikutukset reiluun kilpailuun olisivat perusskenaarioon verrattuna kuitenkin pienempiä kuin paketissa B tai D, koska paketti C ei vähennä väärinkäytöksiä ja sovellettavien sääntöjen kiertämistä, sillä siihen ei sisälly lähettämisen määritelmän oikeudellista selkeyttä tai väärinkäytösten vähentämiseen tähtäviä säännöksiä. Tältä osin vaikutukset ovat samat kuin paketissa A. Lähetettyjen työntekijöiden suojatason huomattava nostaminen voi samaan aikaan itse asiassa lisätä väärinkäytöksiä, sovellettavien sääntöjen kiertämistä ja pimeää työtä, jollei seuranta, tarkastuksia ja täytäntöönpanon valvontaa lisätä vastaavasti. Paikallisten ja lähetettyjen työntekijöiden työehtojen yhtäläistäminen vähentää huomattavasti laillisia lähettämismahdollisuuksia.

#### **7.5. Paketti D (sääntelytoimenpiteet ongelmiin 1, 2 ja 3 puuttumiseksi)**

Paketin D vaikutukset ovat lähellä paketin C vaikutuksia. Paketin D vaikutukset reiluun kilpailuun ja tasapuolisempaan toimintaedellytyksiin olisivat perusskenaarioon verrattuna kuitenkin merkittävämpiä kuin paketissa C, koska paketti D vähentää väärinkäytöksiä ja sovellettavien sääntöjen kiertämistä lähettämisen määritelmän oikeudellisen selkeyden ja väärinkäytösten vähentämiseen tähtävien säännösten myötä. Tältä osin vaikutukset ovat samankaltaiset kuin paketissa B.

#### **7.6. Vaihtoehto 5: Sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden välisiä jännitteitä koskeva perusskenaario**

##### *7.6.1. Vaikutukset talouteen*

Sääntelyyn liittyvä epävarmuus voi kiistatilanteissa vaikuttaa kielteisesti sisämarkkinoiden toimintaan. Jos huomattava osa sidosryhmistä ei enää tukisi sisämarkkinoita, tällä olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Palvelujentarjoajien toimintaympäristö muuttuisi epäystävälliseksi, ja myös protektionismia voisi esiintyä.

##### *7.6.2. Sosiaaliset vaikutukset*

Sääntelyn epävarmuus lakko-oikeuden ja taloudellisten perusoikeuksien välisessä ristiriitatapauksessa synnyttää vahingonkorvausvaatimusten riskin. Epäilykset, jotka koskevat kansallisten tuomioistuinten roolia lakkojen oikeasuhteisuuden arvioinnissa rajatylittävissä kiistoissa, voivat estää ammattiliittoja suorittamasta työntekijöiden oikeuksien suojaamiseen liittyvää tehtäväänsä. Tämä vaikuttaa kielteisesti työntekijöiden oikeuksien suojeluun. Suoria kielteisiä vaikutuksia kohdistuu myös perusoikeuskirjan 28 artiklaan (neuvotteluoikeus ja

oikeus työtaistelutoimiin), koska sääntelyn epävarmuus heikentää tässä yhteydessä ammattiliittojen osallistumista työntekijöiden oikeuksien suojeluun.

## **7.7. Vaihtoehto 6: Muu kuin sääntelytoimi**

### *7.7.1. Vaikutukset talouteen*

Sen selkeyttäminen, missä laajuudessa ammattiliitot voivat käyttää lakko-oikeutta valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa, joihin liittyy palvelujen tarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus, vaikuttaisi myönteisesti sisämarkkinoiden toimintaan, sillä se vähentäisi sääntelyyn liittyvää epävarmuutta.

### *7.7.2. Sosiaaliset vaikutukset*

Työntekijöiden oikeuksien suojaan kohdistuu välillisiä myönteisiä vaikutuksia, sillä tämä vaihtoehto selkeyttäisi työmarkkinaosapuolten roolia työntekijöiden oikeuksien suojelussa rajatylittävässä työkiistassa. Se lisäisi myös oikeudellista varmuutta lakko-oikeuden ja taloudellisten perusoikeuksien välisissä ristiriitatilanteissa. Oikeudellisen varmuuden lisääntyminen lakko-oikeuden ja taloudellisten perusoikeuksien välisissä ristiriitatilanteissa voisi vahvistaa ammattiliittojen osallistumista työntekijöiden oikeuksien suojeluun. Selkeytyksellä voisi olla välillisiä myönteisiä vaikutuksia kansallisten työmarkkinasuhdejärjestelmien toimintaan. Koska lakko-oikeuden aineellinen sisältö vaihtelee jäsenvaltioittain, kansallisiin työmarkkinasuhdejärjestelmiin voisi vaikuttaa myönteisesti sen korostaminen, että kansallisilla tuomioistuimilla on tärkeä rooli toimien oikeasuhteisuuden tapauskohtaisessa arvioinnissa, kun sovitetaan yhteen sosiaalisten perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien harjoittamista.

## **7.8. Vaihtoehto 7: Sääntelytoimi**

Vaihtoehdolla 7 on samat myönteiset vaikutukset kuin vaihtoehdolla 6, sillä myös sillä pyritään selkeyttämään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Todennäköisesti vaikutukset ovat kuitenkin suurempia, sillä asetus antaa enemmän oikeusvarmuutta kuin ei-sitova säädös (vaihtoehto 6). Varoitusjärjestelmää koskevalla lisäsäännöksellä olisi siltäkin myönteisiä vaikutuksia. Säädöksen antaminen olisi lisäksi merkki siitä, että komissio on sitoutunut voimakkaammin ratkaisemaan ongelman, jota ammattiliitot ja osa Euroopan parlamentista pitävät suurena huolenaiheena.

### *7.8.1. Vaikutukset talouteen*

Varoitusjärjestelmän perustaminen vakavaa vahinkoa, vakavia häiriöitä tai yhteiskunnallista levottomuutta aiheuttavia tilanteita varten saisi aikaan myönteisiä vaikutuksia, sillä se lisäisi avoimuutta ja sen kautta komissio ja kyseisten jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset ja sidosryhmät saisivat ajantasaista tietoa, jolloin niiden olisi mahdollista tarvittaessa puuttua tilanteeseen.

### *7.8.2. Sosiaaliset vaikutukset*

Koska tämä vaihtoehto selkeyttää tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan työtaisteluoikeuden, myös lakko-oikeuden, sekä toisaalta sijoittautumis- ja palvelujen tarjoamisen vapauden välillä ei ole ristiriitaa, eikä yksikään näistä ole ensisijainen toiseen nähden, se vaikuttaa myönteisesti perusoikeuskirjan 28 artiklan soveltamiseen. Koska siinä tunnustetaan työmarkkinaosapuolten keskeinen rooli työntekijöiden oikeuksien suojaamisessa

muun muassa työtaistelutoimin, sillä selkeytetään myös sitä, että lähestymistapa on ILO:n sopimuksen nro 87 mukainen.

## **7.9. Työmarkkinaosapuolten näkemykset toimintavaihtoehtoista**

Molemmat työmarkkinaosapuolet toteavat, että tarvitaan työntekijöiden lähettämistä koskevia EU:n tason toimia, lukuun ottamatta vaihtoehtoja 1 (ei tehdä mitään) ja 4 (direktiivin kumoaminen). EAY pitää parhaana vaihtoehtona pakettia D. BUSINESSEUROPE katsoo, että nykyiset ongelmat voitaisiin ratkaista vain parantamalla hallinnollista yhteistyötä. Pakettia A pidetään siis liian kauaskantoisena varsinkin yhteisvastuun osalta.

Kansallisten työmarkkinasuhteiden ja taloudellisten vapauksien välisiä jännitteitä koskevan ongelman osalta EAY kannattaa säädöstä, jonka mukaan sosiaaliset oikeudet olisivat etusijalla taloudellisiin vapauksiin nähden. Tämä menisi vaihtoehtoa 7 pitemmälle. BUSINESSEUROPE ei pidä EU:n toimia tarpeellisena.

## **8. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU JA PARHAANA PIDETTY VAIHTOEHTO**

Vaihtoehtoja on vertailtu sen perusteella, miten tehokkaita, vaikuttavia ja johdonmukaisia ne ovat EU:n yleisiin tavoitteisiin nähden.

Parhaana vaihtoehtona pidetään paketin B ja vaihtoehdon 7 yhdistelmää. Paketti B soveltuu kokonaisuutena tehokkaammin ja vaikuttavammin 'työntekijöiden oikeuksien suojelun parantamista', 'reiluun kilpailuun perustuvan toimintaympäristön parantamista' ja 'palvelujen rajatylittävän tarjoamisen helpottamista' koskevien erityistavoitteiden saavuttamiseen. Se on johdonmukaisin myös yleistavoitteisiin nähden. Vaihtoehto 7 paneutuu tehokkaimmin ja vaikuttavimmin 'sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden välisten jännitteiden vähentämistä' koskevaan erityistavoitteeseen. Vaihtoehto on johdonmukaisin myös yleistavoitteisiin nähden.

Parhaana pidetty vaihtoehto on oikeasuhteinen, koska kustannukset ovat suhteellisen pieniä ja edut merkittäviä.

Paketti B voidaan toteuttaa antamalla uusi erillinen täytäntöönpanodirektiivi, jolla ilmaistaan selkeämmin kuin nykyistä direktiiviä muuttamalla komission poliittiset tavoitteet: tavoitteena on parantaa ja tehostaa direktiivin sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön sekä sen soveltamista ja noudattamista käytännössä, mukaan luettuina toimenpiteet ja seuraamukset, joilla estetään sovellettavien sääntöjen väärinkäyttö ja kiertäminen. Täytäntöönpanodirektiivillä olisi sama oikeusperusta kuin direktiivillä 96/71/EY (SEUT-sopimuksen 53 ja 62 artikla).

Perusoikeuksiin kuuluvan työtaisteluoikeuden harjoittamista suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen selkeyttävä lainsäädäntöaloite tulisi hyväksyä SEUT-sopimuksen 352 artiklan perusteella. Aloitteessa ei vahvistettaisi lakko-oikeuden harjoittamista koskevia sääntöjä.



## **9. SEURANTA JA ARVIOINTI**

### **9.1. Seuranta**

Seuranta toteutetaan komission antamin täytäntöönpanoraportein. Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevä asiantuntijakomitea seuraisi edelleen direktiivin täytäntöönpanoa. Kun tulevan toimen sisältö on selvitetty, komissio laatii yhdessä asiantuntijakomitean kanssa pienen joukon indikaattoreita, joilla mitataan relevantteja näkökohtia direktiivin toiminnassa. Seurattaviin indikaattoreihin kuuluvat alustavan ehdotuksen mukaan seuraavat (kunkin indikaattorin jälkeen mainitaan tietojen lähde): i) kansallisille työntekijöiden lähettämiseen liittyville verkkosivustoille tehtyjen hakujen määrä (jäsenvaltioiden toimittamat tiedot), ii) kansallisten viranomaisten tai työmarkkinaosapuolten toteuttamien valtioidenvälisen yhteistyöhankkeiden määrä (jäsenvaltiot), iii) työntekijöiden lähettämistä koskevan erityisen IMI-sovelluksen kautta tehtyjen pyyntöjen määrä (komissio), iv) oikeustapausten määrä kansallisissa tuomioistuimissa (jäsenvaltiot), v) seuraamuksiin johtavien tarkastusten prosenttiosuus (jäsenvaltiot) ja vi) rajatylittävien työriitojen ilmoittamista varten perustetun varoitusjärjestelmän kautta tehtyjen ilmoitusten lukumäärä (komissio). Komissio jatkaa lisäksi työntekijöiden lähettämiseen liittyvien hallinnollisten tietojen keruuta sosiaaliturvatietojen perusteella. Käyttöiheydensä mukaan näitä indikaattoreita esitellään ja niistä keskustellaan säännöllisesti asiantuntijakomiteassa, ja lisäksi ne muodostavat osan jäljempänä mainittavassa arvioinnissa käytetyistä indikaattoreista.

### **9.2. Arviointi**

Viiden vuoden kuluttua osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen määräajan päättymisestä käynnistetään jatkuva arviointi. Arvioinnissa tarkastellaan lähinnä muutetun direktiivin alkuvaiheen vaikuttavuutta. Erityisesti analysoidaan jäsenvaltioiden tehostettuja yhteistyöjärjestelyjä ja järjestelyjen kautta saatavien tietojen laatua. Komissio toteuttaa arvioinnin ulkoisten asiantuntijoiden avustamana. Komissio laatii arvioinnin toimeksiannon. Toimeksiannosta tiedotetaan sidosryhmille ja näitä pyydetään kommentoimaan sitä työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevän asiantuntijakomitean kautta. Sidosryhmät saavat säännöllisesti tietoa myös arvioinnin edistymisestä ja tuloksista. Arvioinnin tulokset julkaistaan.