



Bryssel 10.1.2017  
COM(2016) 820 final

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

**ammattipalvelujen sääntelyn uudistamista koskevista suosituksista**

{SWD(2016) 436 final}

## I. Ammattipalvelujen sääntelyn taustaa

### I.1 Poliittinen tausta

Syvempien ja oikeudenmukaisempien sisämarkkinoiden toteuttaminen on yksi komission kymmenestä painopisteestä. Eurooppa-neuvosto katsoo, että ”*syvempien ja oikeudenmukaisempien sisämarkkinoiden toteuttaminen on avainasemassa työpaikkojen luomiseksi, tuottavuuden edistämiseksi ja houkuttelevan investointi- ja innovointiympäristön varmistamiseksi*”<sup>1</sup>.

Komissio ilmoitti 28. lokakuuta 2015 antamassaan sisämarkkinastrategiassa<sup>2</sup>, että se antaa jäsenvaltioille ohjeita ammattipalveluja koskevista uudistustarpeista. Toimenpide on yksi niistä sisämarkkinoita koskevista toimista ja strategioista, jotka Eurooppa-neuvosto on kehottanut panemaan pikaisesti täytäntöön vuoteen 2018 mennessä<sup>3</sup>. Euroopan parlamentti tuki komission aloitetta sisämarkkinastrategiasta antamassaan mietinnössä<sup>4</sup>.

Ammattipalvelujen sääntely on jäsenvaltioille kuuluva oikeus. Sääntelyn avulla pyritään turvaamaan yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttaminen. Se, miten jäsenvaltiot sääntelevät ammatteja perustuu moniin eri seikkoihin, kuten yhteiskunnan tietyille yleisen edun mukaisille tavoitteille antamaan painoarvoon, hallinnollisten ja oikeudellisten valvontajärjestelyjen tehokkuuteen, talouden tilanteeseen, toimialan suhteelliseen taloudelliseen merkitykseen kyseisessä maassa ja siihen, kuinka voimakkaasti omia etuja ajetaan.

Näiden tekijöiden yhdistelmät ja niiden pohjalta tehdyt poliittiset arviot ovat johtaneet erilaisten sääntelymallien käyttöön. Se, että käytössä on erilaisia malleja, ei kuitenkaan sinänsä ole ongelma. Tavoitteena ei siis ole suorasti tai epäsuorasti määrätä kaikkia EU:n jäsenvaltioita käyttämään jotakin tiettyä sääntelymallia.

Olipa käytössä mikä sääntelykehys tahansa, sääntely luo esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle ja heikentää EU:n talouksien mahdollisuuksia luoda kasvua ja työpaikkoja. Esteiden poistaminen avaa uusia mahdollisuuksia ja parantaa EU:n talouden tuottavuutta ja kilpailukykyä. Riippumatta siitä, millaista mallia maa tai alue käyttää, rajoituksia olisi mahdollisuuksien mukaan poistettava tai saatettava oikeasuhteisemmiksi, sillä se hyödyttäisi niin kansalaisia, kuluttajia kuin ammattihenkilöitä. Muiden jäsenvaltioiden hyväksi kokemista toimintatavoista on tässä hyötyä.

Kasvun ja kaupan esteitä voi syntyä myös näennäisesti vähemmän tärkeistä rajoituksista, jos niiden vaikutukset kasaantuvat haitallisesti. Tämän tiedonannon tavoitteena onkin paitsi auttaa jäsenvaltioita poistamaan tiettyjä, perusteettomia aineellisia rajoituksia, myös tehdä hyvää sääntelyä tunnetummaksi jäsenvaltioiden keskuudessa.

<sup>1</sup> Eurooppa-neuvoston 28. kesäkuuta 2016 ja 20.–21. lokakuuta 2016 antamat päätelmät. Eurooppa-neuvosto korosti jo 24.–25. lokakuuta 2013 antamissaan päätelmissä komission käynnistämän säännelyjen ammattien keskinäisen arvioinnin merkitystä ja kehotti etenemään asiassa ripeästi. Arvioinnissa olisi yksilöitävä ammattien harjoittamiseen jäsenvaltioissa liittyvät jäljellä olevat esteet, arvioitava kaikkien samalle ammatille asetettujen rajoitusten kumulatiivista vaikutusta ja ehdotettava asianmukaisia toimia.

<sup>2</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille, COM(2015) 550 final.

<sup>3</sup> Ks. myös kilpailukykyneuvoston 29. helmikuuta 2016 antamat päätelmät, joissa suhtaudutaan myönteisesti säännelyjen ammattien maakohtaiseen määräaikaishajaukseen, jolla on myös mahdollista varmistaa, että kunkin jäsenvaltion sääntely on oikeasuhteista, ja korostetaan tarvetta varmistaa tehokas ja johdonmukainen seuranta. Eurooppa-neuvosto korosti 1.–2. maaliskuuta 2012 antamissaan päätelmissä, että on tärkeää edistää ammattipätevyyden keskinäisen tunnustamisen tehostamisessa, säännelyjen ammattien lukumäärän vähentämisessä ja perusteettomien sääntelyesteiden poistamisessa.

<sup>4</sup> 2015/2354(INI).

Tässä tiedonannossa suositetut uudistukset koskevat monia erilaisia vaatimuksia, ja ne perustuvat vertailevaan analyysiin, joka mukaillee jäsenvaltioiden kanssa viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana tehdyn keskinäisen arvioinnin periaatteita ja toimintatapoja<sup>5</sup>. Suosituksilla pyritään auttamaan jäsenvaltioita rakentamaan sääntely-ympäristö, joka tukee kasvua, innovointia ja työpaikkojen luomista. Suosituksissa ei keskitytä ainoastaan unionin oikeuden vastaisiin tapauksiin, vaikka osa vaatimuksista, joihin suosituksissa viitataan, saattavatkin rikkoa unionin lainsäädäntöä.

Monissa tuoreissa tutkimuksissa on osoitettu, että ammattipalvelujen kehittämisessä on merkittävästi hyödyntämättömiä mahdollisuuksia. Esimerkiksi Maailmanpankin hiljattain tekemän tutkimuksen<sup>6</sup> mukaan tuottavuutta voitaisiin lisätä arviolta viisi prosenttia palvelujen esteitä poistamalla. Eräässä toisessa tutkimuksessa<sup>7</sup> todettiin, että yritysten markkinoille tulo ja markkinoilta poistuminen vaikuttavat merkittävästi ammattipalveluiden alan (oikeudelliset palvelut, tilintarkastus, arkkitehtipalvelut ja insinööripalvelut) voittoprosentteihin ja voimavarojen kohdentamisen tehokkuuteen. Euroopan komissio teki vuonna 2015 arvioinnin<sup>8</sup>, jossa tarkasteltiin tiettyjen esteiden taloudellisia vaikutuksia neljän liike-elämän palvelun alalla (arkkitehtien, maa- ja vesirakennusinsinöörien, tilintarkastajien ja lakimiesten tarjoamat palvelut). Siinä todettiin, että esteillä on merkittävä taloudellinen vaikutus kilpailuun, alan kannattavuuteen ja voimavarojen kohdentamisen tehokkuuteen.

Ala on palveluntarjonnan luonteen vuoksi myös vahvasti kytköksissä muihin talouden aloihin, kuten valmistusteollisuuteen<sup>9</sup>. Kun otetaan huomioon EU:n palvelumarkkinoiden merkitys EU:n koko taloudelle, toimivat palvelumarkkinat ovat keskeinen osa komission pyrkimyksiä edistää työpaikkojen luomista, kasvua ja investointeja.

Tässä tiedonannossa esitetään mahdollisia keinoja parantaa useiden talouden kannalta tärkeiden ammattipalvelujen sääntely-ympäristöä. Uudistuksia koskevat suositukset ovat maakohtaisia, ja niissä otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion sääntely-ympäristö. Koska jäsenvaltiot toteuttavat sääntelyä eri tavoin, kaikilla niillä ei ole samanlaista tarvetta tarkastella ja muuttaa sääntelyään. Näin ollen suositukset vaihtelevat maasta toiseen, eikä kaikille jäsenvaltioille välttämättä anneta lainkaan suosituksia yhden tai useamman ammattipalvelun suhteen. Osalla uudistustarpeista voi myös olla vakavampia ja jopa oikeudellisia seurauksia, jos sääntely on mahdollisesti EU:n oikeuden vastaista.

Komissio seuraa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tämän tiedonannon täytäntöönpanoa ja ehdottaa tarvittaessa toimenpiteitä vielä jäljellä olevien esteiden poistamiseksi. Toimenpiteisiin voisi kuulua täytäntöönpanotoimia unionin lainsäädännön rikkomistapauksissa tai lainsäädäntöehdotuksia jäljellä olevien raskaiden vaatimusten poistamiseksi.

Tämä tiedonanto ja siinä suositellut uudistukset täydentävät komission laajempaa vuotuista kasvuselvitystä, sillä tiedonannossa annetaan kattava ja perusteellinen analyysi kaikkien jäsenvaltioiden tietyistä aloista ja ammattiryhmistä ja esitetään kaikille jäsenvaltioille näitä aloja koskevia konkreettisia uudistusmahdollisuuksia. Tiedonannossa käsitellään tarkemmin

---

<sup>5</sup> Arviointia kuvataan jäljempänä I.2 kohdassa.

<sup>6</sup> Maailmanpankkiryhmä, *EU Regular Economic Report, Fall 2016*.

<sup>7</sup> ”Product Market Review 2013 — Financing the real economy”, *European economy 8/2013*, Euroopan komissio.

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>

<sup>9</sup> Ks. esimerkiksi E. Fernández Corugedo ja E. Pérez Ruiz, ”The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation”, *IMF Working Paper*, 2014. Tutkimuksen tulokset perustuvat palvelujen vapauttamisen vaikutukseen Ranskan talouteen. Tutkimuksen mukaan etenkin muun liiketoiminnan alan (koostuu lähinnä liike-elämän palveluista) kokonaistuottavuuden kasvulla olisi merkittäviä heijastusvaikutuksia koko talouteen.

merkittäviä rakenneuudistusmahdollisuuksia ja tarvittaessa täydennetään ja tuetaan komission talouspolitiikan EU-ohjausjakson puitteissa tekemiä analyysejä ja maakohtaisia suosituksia.

## I.2 Oikeudellinen tausta

Ammattipalvelut ovat merkittävä osa jäsenvaltioiden ja koko EU:n taloutta. Monet niistä ovat keskeisiä tuotantopanoksia muiden alojen markkinatoimijoille ja koko taloudelle, ja monet koskevat herkkiä aloja, joilla tieto on usein jakautunut epäsuhtaisesti ja jotka liittyvät laajempiin poliittisiin tavoitteisiin, kuten oikeuslaitoksen toimivuuteen ja rakennetun ympäristön turvallisuuteen.

Kukin jäsenvaltio voi itse päättää, onko sen aihetta ryhtyä toimiin ja asettaa tiettyihin ammatteihin pääsyä ja niiden harjoittamista koskevia sääntöjä ja rajoituksia, kunhan niissä noudatetaan syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatteita. Jäsenvaltiot määrittävät ne yleisen edun mukaiset tavoitteet, jotka haluavat turvata, ja valitsevat siihen parhaiten soveltuvat keinot.

Ammattipalveluja koskevia vaatimuksia on käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että vaikka ammatteja koskevaa kansallista sääntelyä, kuten pätevyysedellytyksiä, sovellettaisiin ilman syrjintää, ne voivat rajoittaa EU:n kansalaisille ja yrityksille perustamissopimuksessa taattujen perusoikeuksien käyttämistä tai tehdä siitä vähemmän houkuttelevaa<sup>10</sup>. Tuomioistuimen mukaan se, että jäsenvaltio asettaa määräyksiä, jotka eivät ole yhtä ankaria kuin toisen jäsenvaltion asettamat määräykset, ei kuitenkaan merkitse, että nämä toisen jäsenvaltion määräykset rikkoisivat suhteellisuusperiaatetta ja olisivat yhteensopimattomat EU:n oikeuden kanssa. Jäsenvaltioiden on arvioitava tapauskohtaisesti ja koko sääntely-ympäristö huomioon ottaen, onko tiettyä ammatillista toimintaa aiheellista rajoittaa.

Sääntely on usein perusteltua, esimerkiksi terveyttä ja turvallisuutta koskevissa asioissa. Jotta sääntely olisi tarkoituksenmukaista, sitä on kuitenkin tarkasteltava säännöllisesti, jotta voidaan huomioida toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, kuten tekniset innovaatiot ja kuluttajien tiedon lisääntyminen. Vakiintuneet säännöt eivät välttämättä ole enää kaikkein tarkoituksenmukaisimpia, eivätkä ne välttämättä enää ole perusteltuja tekniikan, yhteiskunnan tai markkinoiden kehittymisen vuoksi. Viimeksi mainittu kehitys saattaa myös edellyttää sääntelytoimia, kuten veronkiertoa ja veropetoksia koskevaa sääntelyä. Tietyn ammatin sääntely ei kuitenkaan välttämättä ole siihen toimivin ratkaisu, vaan saatetaan tarvita laajempia toimia, kuten kaikkiin veroasioissa välittäjinä toimiviin tahoihin sovellettavia pakollista julkistamista koskevia sääntöjä.

Ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa direktiiviä<sup>11</sup> muutettiin jo vuonna 2013 niin, että sillä lisättiin avoimuutta ja otettiin käyttöön **keskinäinen arviointi**<sup>12</sup>, jossa jäsenvaltiot ilmoittivat sääntelemänsä ammatit ja tarkastelivat tiettyihin ammatteihin pääsyä rajoittavat esteet. Arvioinnin tavoitteena oli tarkastella kunkin jäsenvaltion kaikkia säänneltyjä ammatteja ja luoda sääntely-ympäristö, joka on oikeasuhteinen ja vastattava todellisia yleisen

---

<sup>10</sup> Ks. merkittävänä pidetty tuomio asiassa C-340/89, *Vlassopoulou*; tuomio asiassa C-313/01, *Morgenbesser*; ja tuomio asiassa C-345/08, *Pešla*.

<sup>11</sup> Direktiivi 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/55/EU.

<sup>12</sup> Komission 2. lokakuuta 2013 antamassa tiedonannossa COM(2013) 676 esitetään työsuunnitelma, jolla pyritään lisäämään ammattien kansallisen sääntelyn avoimuutta sekä arvioimaan ja keskustelemaan voimassa olevien sääntöjen perusteluista ja oikeasuhteisuudesta (keskinäinen arviointi). Menettelyssä jäsenvaltioiden oli vuodesta 2014 alkaen ensin lisättävä säänneltyjen ammattien tietokantaan kaikki sääntelemänsä ammatit ja ilmoittamiaan ammatteja koskevat sääntelytoimet. Tämän jälkeen jäsenvaltioiden oli edellä mainittujen tietojen avulla arvioitava toimenpiteiden vaikutuksia ja tarkasteltava niiden merkitystä oikeutettujen yleisten etujen turvaamisessa.

edun suojaamisen tavoitteita. Arviointien yhteydessä käsiteltiin esimerkkeinä monia eri ammatteja, joiden avulla havainnollistettiin jäsenvaltioiden erilaisia sääntelytapoja, jotta voitaisiin saada parempi käsitys muiden jäsenvaltioiden käyttämisestä ammattipalvelujen sääntelyä koskevista ratkaisuista<sup>13</sup>.

Keskinäisen arvioinnin yhteydessä käydyistä keskusteluista voidaan tehdä se päätelmä, että sääntelyä koskevien käsitteiden väliset erot eivät sinänsä välttämättä merkitse uudistustarvetta. Vaikka sääntelyllä pyritään eri maissa turvaamaan samankaltaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, sääntelyn taso voi vaihdella niin paljon, että on aiheellista pohtia, miksi sääntely on erityisen tiukkaa yhdessä tai useammassa maassa. Rajoituksia voi esiintyä myös niissä jäsenvaltioissa, joissa tiettyä ammattia ei säännellä, esimerkiksi silloin, jos sertifiointijärjestelmillä on suuri merkitys markkinoilla.

Keskinäinen arviointi kulminoitui jäsenvaltioiden velvollisuuteen toimittaa komissiolle 18. tammikuuta 2016 mennessä **kansalliset toimintasuunnitelmat**<sup>14</sup>, joissa niiden oli esiteltävä ja perusteltava kaikki analyysin perusteella tekemänsä päätökset ammatteja koskevan sääntelyn pitämisestä voimassa tai sen muuttamisesta.

Seitsemän jäsenvaltiota, eli **Espanja, Irlanti, Kreikka, Kypros, Malta, Slovenia ja Unkari**, ei ole vielä toimittanut kansallista toimintasuunnitelmaansa. Toimitettujen toimintasuunnitelmien sisällön perusteella jäsenvaltioiden tavoitetasot näyttävät vaihtelevan merkittävästi: osa jäsenvaltioista on kuvannut tarkastelevansa lainsäädäntöään kokonaisvaltaisesti uudelleen tai tekevänsä tiettyihin ammatteihin kohdennettuja uudistuksia, kun taas toiset aikovat tehdä vain pieniä uudistuksia. Osa jäsenvaltioista viittaa toimintasuunnitelmassaan aiemmin toteutettuihin toimenpiteisiin, koska ne ovat jo uudistaneet sääntelyään. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö lisä uudistukset voisi olla tarpeen. Joissakin tapauksissa jäsenvaltioilta vaikuttaa puuttuvan poliittista tahtoa arvioida vallitsevaa tilannetta vakavasti ja avoimesti.

Komission **sisämarkkinastrategiassa** ilmoitetaan useista toimista<sup>15</sup>, joilla pyritään parantamaan ammattien kansallista sääntelyä. Strategiassa mainitaan esimerkiksi seuraavat toimet:

- palvelupassi tai -kortti
- palveludirektiivin mukaisen ilmoitusmenettelyn parantaminen
- maa- ja ammattikohtaiset ohjeet uudistustarpeista
- analyttisten puitteiden käyttöönotto suhteellisuuden analysointiin (suhteellisuusarviointi).

Uudistussuosituksia koskevia ohjeita ja suhteellisuusarviointia voidaan pitää toisiaan täydentävinä: tällä tiedoksiannolla pyritään saamaan jäsenvaltiot tekemään konkreettisia muutoksia tiettyjä ammatteja koskevaan nykyiseen sääntelykehykseen, kun taas suhteellisuusarvioinnin tarkoituksena on toimia ennalta ehkäisevästi esittämällä arviointiperusteet, joita jäsenvaltiot voivat hyödyntää eri alojen ammattien sääntelyä

<sup>13</sup> Asiaa koskevien keskustelujen pohjalta laaditut raportit ovat saatavilla seuraavassa osoitteessa: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition\\_en](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en)

<sup>14</sup> Kansallinen toimintasuunnitelma on yksi oikeudellisista velvoitteista, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin soveltamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suunnitelman laatimatta jättäminen voi johtaa rikkomusmenettelyn käynnistämiseen jäsenvaltiota vastaan. Kansalliset toimintasuunnitelmat on julkaistu seuraavassa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>

<sup>15</sup> Näillä 22. marraskuuta 2016 hyväksytyillä toimilla helpotettiin muun muassa startup-yritysten toiminnan laajentamista rajojen yli yhden kaikenkattavan portaalin avulla, ks. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3882\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_fi.htm).

koskevien perustelujen ja tarpeiden arvioinnissa ennen kuin antavat uutta lainsäädäntöä tai muuttavat voimassa olevia sääntöjä. Sekä uudistuksia koskevilla suosituksilla että suhteellisuusarvioinnilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden sääntelytapoja. Jäsenvaltioille ei kuitenkaan yritetä sanella, miten niiden tulisi toimia, vaan tavoitteena on kehittää sääntelykäytäntöjä sen varmistamiseksi, että sääntely on oikeasuhteista eikä aiheuta taloudelle haitallisia vaikutuksia.

Nämä toimet ovat komission ammattipätevyden tunnustamista koskevan direktiivin 59 artiklan 8 ja 9 kohdan nojalla esittämiä aloitteita. Euroopan parlamentti<sup>16</sup> ja neuvosto<sup>17</sup> antoivat näiden kahden aloitteen perusteluille tukensa vuonna 2016. Neuvosto suhtautui 29. helmikuuta 2016 antamissaan päätelmissä<sup>18</sup> myönteisesti ammattipalvelujen maakohtaiseen määräaikaishajaukseen ja painotti, että ammatteihin sovellettavien sääntelyvaatimusten oikeasuhteisuusarvioinnin on oltava johdonmukaisempaa.

### I.3 Taloudellinen tausta

Paremmiin toimivat sisämarkkinat hyödyttävät EU:n jäsenvaltioita niin kansallisella kuin globaalillakin tasolla. Palvelujen yhteenlaskettu osuus BKT:stä on 71 prosenttia, mikä on hieman yli 10 biljoonaa euroa ja 68 prosenttia kaikista työpaikoista eli noin 150 miljoonaa työntekijää<sup>19</sup>. Yleisesti ollaan kuitenkin sitä mieltä, ettei palvelujen sisämarkkinoiden koko potentiaalia ole vielä hyödynnetty.

Jäsenvaltioiden säänneltyjen ammattien tietokannassa ilmoittamien tietojen perusteella EU:ssa on tällä hetkellä yli 5 500 säänneltyä ammattia<sup>20</sup>. Maiden väliset erot ovat suuria: määrät vaihtelevat Liettuun ilmoittamasta 76 ammatista Unkarin 545 ammattiin<sup>21</sup>. Luvut eivät kuitenkaan kerro juuri mitään sääntelyn voimakkuudesta (tai oikeasuhteisuudesta), sen taloudellisista vaikutuksista tai siitä, millaisiin ihmisiin sääntely vaikuttaa.

Ammattipalvelujen sääntelyllä pyritään varmistamaan useiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden turvaaminen. Sääntelyyn on kehitetty lukuisia eri tapoja ja malleja markkinoiden erityispiirteistä sekä kansallisista ja poliittisista mieltymyksistä riippuen. Sääntelyllä on tapana olla kattavaa eli koskea useita sääntelykysymyksiä, ja siihen sisältyy usein lukuisia rajoituksia, jotka voivat vaihdella eri laajuisista tietyn toiminnan harjoittamista koskevista yksinoikeuksista (varatut toiminnot)<sup>22</sup> ja ammattinimikkeiden suojaamisesta<sup>23</sup> rajoituksiin, jotka koskevat yritysmuotoa tai sitä, kenellä on määräysvalta ammattipalveluja tarjoavan yrityksen omistuksen tai johdon suhteen. Vaikka sääntelyllä saavutettaisiinkin sen poliittiset tavoitteet, sillä on kiistatta myös merkittävä vaikutus talouteen.

<sup>16</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 26. toukokuuta 2016 sisämarkkinastrategiasta.

<sup>17</sup> Neuvoston päätelmät palvelujen ja tavaroiden sisämarkkinastrategiasta, 29. helmikuuta 2016.

<sup>18</sup> Neuvoston päätelmät, 29. helmikuuta 2016.

<sup>19</sup> Lähde: Kansantalouden tilinpidon tilastot.

<sup>20</sup> Ks. EU:n säänneltyjen ammattien tietokannan vuorovaikutteinen kartta, josta näkee visuaalisen esityksen ammattien sääntelystä eri EU:n jäsenvaltioissa (<https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database-en>). Tietokannassa on tietoa direktiivin 2005/36/EY soveltamisalaan kuuluvista säännellyistä ammateista. Tiedoista ilmenee, että jäsenvaltiossa säännellään noin 600:aa yleistä ammattinimikettä. Kukin yleinen ammattinimike kattaa yleensä useita kansallisten nimitysten mukaisia ammatteja. Tämä johtuu siitä, että jokaiseen yleiseen ammattinimikkeeseen kuuluu useita alanimikkeitä. Jos ne lasketaan erikseen, EU:ssa on noin 5 500 säänneltyä ammattia.

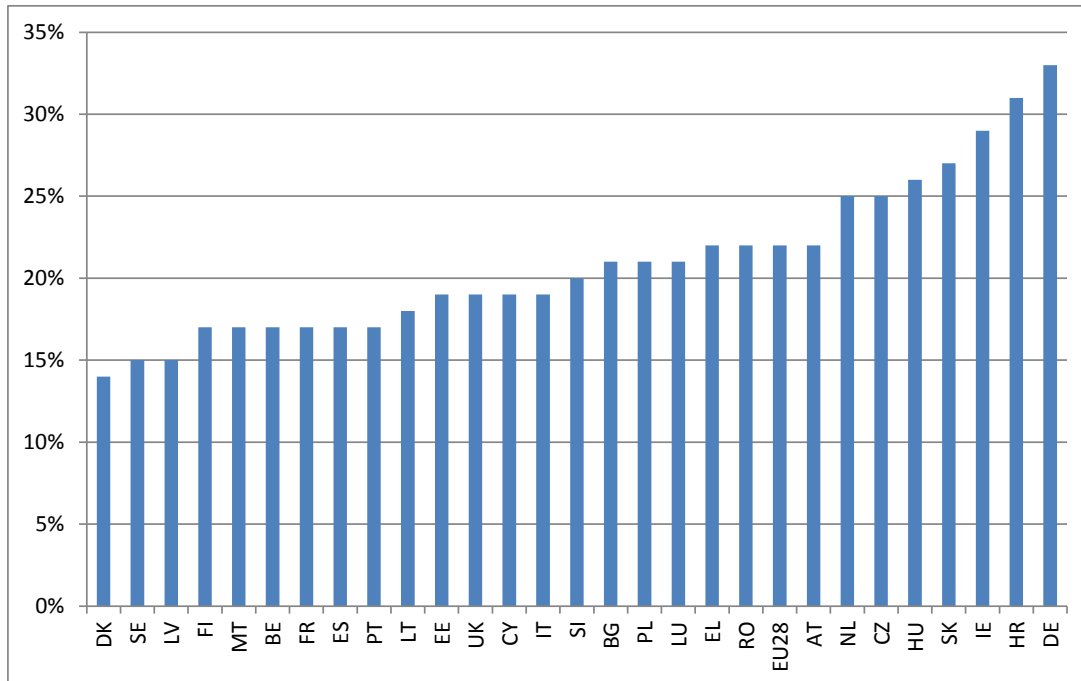
<sup>21</sup> EU:n säänneltyjen ammattien tietokanta, marraskuu 2016.

<sup>22</sup> **Varatuilla toiminnoilla** ei välttämättä tarkoiteta lailla säänneltyjä toimintoja, vaan kyse voi olla mistä tahansa vaatimuksesta, jolla oikeus tietyn palvelutoiminnan harjoittamiseen varataan tietyn ammattipätevyden haltijoille.

<sup>23</sup> **Ammattinimikkeen suojaamisella** tarkoitetaan lainsäädäntöä, jossa säädetään, että vain tietyt vaatimukset täyttävillä, useimmiten tietyn pätevyyden haltijoilla, on oikeus käyttää tiettyä ammattinimikettä (esim. asianajaja, arkkitehti tai matkaopas).

Ammattipalvelujen sääntelyn tarkkaa taloudellista vaikutusta on vaikea mitata, ja ammattien sääntelyn yleisyydestä ja vaikutuksista EU:n työmarkkinoilla on saatu määrällistä tietoa vasta hiljattain. Lukujen puutteen vuoksi komissio teetti ensimmäisen EU:n laajuisen, edustavan tutkimuksen<sup>24</sup>, jossa kerättiin säänneltyjen ammattien yleisyyden mittaamiseen tarvittavat tiedot. Tutkimus tehtiin vuoden 2015 ensimmäisen neljänneksen aikana, ja siinä kerättiin tietoja yli 26 600 EU:n kansalaiselta. Tutkimuksen mukaan sääntely vaikuttaa välittömästi 22 prosenttiin Euroopan työvoimasta eli yli 47 miljoonaan kansalaiseen. Sääntelyn yleisyys vaihtelee unionin eri osissa. Se on vähäisintä Tanskassa, jossa se koskee 14:ää prosenttia työvoimasta, ja yleisintä Saksassa, jossa se koskee 33:a prosenttia työvoimasta (ks. kaavio 1).

**Kaavio 1: Säänneltyjen ammattien osuus koko työvoimasta vuonna 2015.**



Lähde: TNS:n kyselytutkimus, 2015.

Sääntelyn taloudellisten vaikutusten tarkastelu osoittaa, että ammatista riippuen tietyssä ammatissa voisi työskennellä 3–9 prosenttia enemmän ihmisiä, jos pääsyvaatimuksia kevennettäisiin. Tutkimuksessa arvioidaan myös, että sääntely tuo ammattiin kokonaistasolla noin 4 prosentin palkkapreemion, mutta eri alojen välinen vaihtelu on suurta (jopa 19,2 prosenttia tietyillä aloilla)<sup>25</sup>. Tämä voi nostaa palvelujen kuluttajahintoja. Vaikutus näkyy merkittävänä eroina eri ammattiryhmien palkoissa ja viittaa siihen, että sääntely varattujen toimintojen avulla voi vääristää suhteellista palkkatasoa merkittävästi. Vaikuttaa myös siltä, että ammattien sääntely lisää palkkaeroja Euroopan työmarkkinoilla ja hyödyttää erityisesti tulojakauman yläpäässä olevia.

Useat komission viime aikoina teettämät tutkimukset osoittavat myös, että sääntelyn oikeasuhteisuuden parantaminen ja sääntelyn parempi sovittaminen markkinatilanteeseen esimerkiksi keventämällä kaikkein rajoittavimpia ja perusteettomimpia vaatimuksia, on parantanut markkinadynamiikkaa ja johtanut markkinoiden avautumiseen, startup-yritysten

<sup>24</sup> M. Koumenta ja M. Pagliero, "Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU", 2016. Ks. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

<sup>25</sup> Palkkapreemiot ja suuret voittomarginaalit ovat yleinen monopolivoittojen indikaattori. Monopolivoitot puolestaan nostavat kuluttajahintoja ja vähentävät ammattikunnan sisäistä kilpailua.

määrän kasvuun ja uusien tulokkaiden markkinoille tuomiin innovatiivisiin palveluihin<sup>26</sup>. Se hyödyttää myös kuluttajia, sillä pienemmät voitot johtavat hintojen alenemiseen.

Analyysi osoitti myös, että esteiden vähentäminen parantaisi alojen toimivuutta tehostamalla voimavarojen kohdentamista<sup>27</sup>. Jäsenvaltioissa tehtyjä uudistuksia koskevat tapaustutkimukset osoittavat, millainen vaikutus säännelyihin ammatteihin pääsyn ja niiden harjoittamisen ehtojen uudistamisella voi olla kyseisellä alalla. Kreikassa esimerkiksi oikeusalan ammattien, tilintarkastajien ja verokonsulttien tarjoamien palvelujen kuluttajahinnat alenivat, kun kyseiset palvelut vapautettiin vuonna 2011 toteutetulla uudistuksella. Matkaoppaiden ja hyväksytyjen arvioijien määrä oli vuonna 2014 yli kaksinkertainen verrattuna vuotuisen keskiarvoon ennen ammattien vapauttamista<sup>28</sup>. Puolassa vuosina 2005–2014 toteutetun oikeudellisten palvelujen sääntelyuudistuksen myötä ammattiaan aktiivisesti harjoittavien asianajajien ja oikeudellisten neuvonantajien määrä on yli kaksinkertaistunut ja oikeudellisten palvelujen hinnat ovat nousseet keskimääräistä vähemmän. Myös kiinteistönvälittäjän ja kiinteistönhoitajan ammatteja koskeva uudistus on johtanut alan yritysten määrän nettokasvuun<sup>29</sup>.

#### **I.4 Analyysi ja ohjeet: uusi rajoittavuutta koskeva indikaattori**

##### *Keskeisten talouden alojen ammatteja koskeva analyysi ja ohjeet*

Tässä tiedonannossa ja sen liitteissä esitetään yksityiskohtainen analyysi arkkitehtejä, maa- ja vesirakennusinsinöörejä, tilintarkastajia, asianajajia, patenttiasiamiehiä, kiinteistönvälittäjiä ja matkaoppaita koskevasta sääntelystä. Tarkasteluun valittiin nämä seitsemän ammattiryhmää, sillä ne edustavat neljää keskeistä talouden alaa (liike-elämän palvelut, rakennusala, kiinteistöala ja matkailu). Liikkuvuus on kyseisissä ammateissa melko suurta, ja niitä säännellään useimmissa jäsenvaltioissa, joskin eri tavoin. Tämä tarkoittaa, että sääntelyyn on mahdollista tehdä merkityksellisiä ja taloudellisesti merkittäviä uudistuksia.

##### *Uusi ammattien sääntelyn rajoittavuutta koskeva indikaattori*

Ammattien sääntelyn rajoittavuutta kuvaamaan on laadittu uusi indikaattori, jonka on tarkoitus tukea esteiden laadullista analyysiä ja mahdollistaa useiden eri vaatimusten aiheuttaman kumulatiivisen vaikutuksen huomioiminen sen sijaan, että toimenpiteitä tarkasteltaisiin erillään niiden laajemmista seurauksista. Indikaattori on objektiivinen ja mitattavissa oleva perusta jäsenvaltioiden vertailuun valittujen seitsemän ammattiryhmän suhteen.

Rajoittavuutta koskeva indikaattori kattaa seuraavat rajoitusten lajit:<sup>30</sup>

- 1) sääntelytavat: yksinoikeudella tai jaetusti varatut toiminnot ja ammattinimikkeen suojaaminen
- 2) pätevyysvaatimukset: esimerkiksi koulutuksen kesto vuosissa, pakollinen valtiollinen koe tai tutkinto ja jatkuvan ammatillisen kehittymisen velvollisuudet

<sup>26</sup> *The effects of reforms of regulatory requirements to access professions: country-based case studies*, [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8525&lang=en](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en)

<sup>27</sup> Euroopan komissio, *Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact*. Saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en)

<sup>28</sup> *The effects of liberalisation of professional requirements in Greece*, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athens, 2015.

<sup>29</sup> Rojek M., Masior M., *The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland*, Warsaw School of Economics, 2016.

<sup>30</sup> Ks. tarkempi selvitys menetelmäkysymyksiä koskevasta liitteestä (komission yksiköiden valmisteluasiakirja, V jakso).

3) muut ammattiin pääsyä koskevat vaatimukset: esimerkiksi pakollinen ammattialajärjestön jäsenyys tai sellaiseen rekisteröityminen, myönnettävien toimilupien määrää koskevat rajoitukset ja muut lupavaatimukset

4) ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset: esimerkiksi yritysmuotoa koskevat rajoitukset, osakkuusvaatimukset, rajoitukset ammatin harjoittamiselle yhdessä toisen ammatin edustajan kanssa ja eri toimintojen yhteensopimattomuus.

Rajoittavuutta koskeva indikaattori perustuu osittain komission yrityspalvelujen esteistä tekemään arviointiin<sup>31</sup>, joka julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2015, mutta se on laajempi, sillä se kattaa muun muassa myös koulutusvaatimukset, jotka eivät olleet arvioinnissa mukana. Tarkoituksena oli aikaansaada voimassa olevista erilaisista sääntelyvaatimuksista kokonaisvaltaisempi vertailu, joka ulottuu koulutuksesta ammatinharjoittamisen rajoituksiin ja ammattien yhteensopimattomuuteen. Indikaattori kattaa samat ammattiryhmät kuin OECD:n hyödykemarkkinoiden sääntelyä (*Product Market Regulation, PMR*) koskeva indikaattori<sup>32</sup> sekä niiden lisäksi patenttiasiamiehet, kiinteistönvälittäjät ja matkaoppaat. OECD:n PMR-indikaattorin lisäksi uudessa indikaattorissa otetaan jokaisella mukana olevalla alalla huomioon joukko jäsenvaltioissa esiintyviä ammatteja ja toimintoja, joissa on valtioiden välillä eroja. Rajoitukset on painotettu vaikutuksen mukaan, indikaattori sisältää keskinäisestä arvioinnista saatua, ajantasaista tietoa ja siinä hyödynnetään laajasti EU:n säänneltyjen ammattien tietokantaa. Näin ollen uusi indikaattori ottaa huomioon jäsenvaltioiden sääntelyn tuoreimmat muutokset, kuten Ranskassa vuonna 2015 annetun lain, joka koskee kasvua, talouden toimeliaisuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia. Tästä seuraa väistämättä, että tulokset voivat poiketa aiemmista arvioinneista, jotka ovat perustuneet OECD:n PMR-indikaattoriin.

Rajoituksia ei voida analysoida ottamatta huomioon myös muita, tiettyä rajoitusta täydentäviä tai sen korvaavia mekanismeja. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan ansiosta voidaan arvioida, kuinka rajoittava sääntelykehys on eri ammattien kannalta. Tässä vaiheessa indikaattori ei kuitenkaan paljasta muita kuin sääntelystä johtuvia esteitä eikä tiettyjen, kuluttajia ja yleisen edun mukaisia tavoitteita suojaavien yleisten lakien tai mekanismien vaikutusta. Tämän vuoksi indikaattoria täydennetään laadullisella arvioinnilla ja analyysillä, joista saadaan lisätietoa todellisesta tilanteesta.

*Ekonometrinen analyysi: sääntelyn taloudelliset vaikutukset*<sup>33</sup>

Komission ekonometrinen analyysi osoittaa käsiteltyjen seitsemän ammattiryhmän osalta, että sääntelyrajoitteiden ollessa kevyemmät taloudelliset tulokset ovat paremmat, tarkemmin sanottuna palveluntarjoajien voitot pienemmät ja yritysten määrän kasvu suurempaa.

Indikaattoria voidaan käyttää seurantavälineenä, jolla mitataan sääntelyn rajoittavuuden kehittymistä ajan mittaan. Seuraavassa analyysissä esitellään ammattiryhmittäin indikaattorista marraskuun lopussa 2016 saadut EU:n tason tulokset. Tarkemmat maakohtaiset tiedot esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

<sup>31</sup> Euroopan komissio, *Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact*. Saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en)

<sup>32</sup> OECD:n PMR-indikaattori kehitettiin vuonna 1988, ja sitä on päivitetty viimeksi vuonna 2013. Ks. [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation\\_5js3f5d3n2vl-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en)

<sup>33</sup> Katso tähän asiakirjaan liittyvän komission valmisteluasiakirjan VI jakso.

## II. Ammattikohtainen analyysi

Seuraavissa osioissa kuvataan analyysissä tarkasteltuja aloja. Näiden ammattipalvelujen yhteydessä käytettävät käsitteet ja (kansalliset) termit vaihtelevat, ja eri ammattien toimintojen organisoinnissa ja laajuudessa on usein eroja jäsenvaltioiden välillä, minkä vuoksi niiden vertailu ei aina ole helppoa. Erot otetaan analyysissä huomioon, ja tarkastelu perustuu tietyn alan kattamaan toimintaan eikä tietyn ammatin kansalliseen nimitykseen tai määritelmään. Tämä koskee erityisesti maa- ja vesirakentamista, jonka alalla on lukuisia erilaisia ammattien alaryhmiä, sekä tilintarkastusta, joka on organisoitu jäsenvaltioissa hyvin eri tavoin. Monissa jäsenvaltioissa tilintarkastusta ei säännellä tai ala on eriytynyt lukuisiin eri ammatteihin, joista kullekin on osoitettu tietyt toiminnot.

Seuraavassa esitettävä arviointi perustuu pääasiassa

- jäsenvaltioiden säänneltyjen ammattien tietokantaan toimittamiin tietoihin
- keskinäisen arvioinnin yhteydessä käytyjä keskusteluja varten laadittuihin alakohtaisiin raportteihin
- komission tekemään kansallista lainsäädäntöä koskevaan tutkimukseen.

Tiedot tarkistettu ja niistä on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa useaan otteeseen. Niissä otetaan myös huomioon saadut huomautukset ja muu palaute, jota sidosryhmät ovat antaneet niitä koskevista rajoituksista.

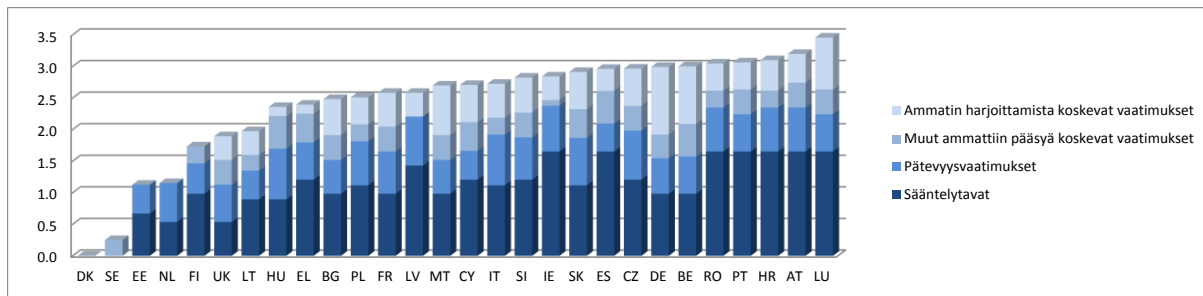
Analyysin jokainen osio sisältää graafisen esityksen rajoittavuutta koskevasta indikaattorista. Tietoja tulisi lukea yhdessä kutakin ammattia koskevan kuvailevan analyysin kanssa. Indikaattorilla pyritään kuvaamaan kutakin ammattia koskevan sääntelyn suhteellista voimakkuutta eri jäsenvaltioissa. Indikaattorissa ei oteta huomioon muita kuin sääntelystä johtuvia esteitä. Niitä kuitenkin käsitellään laadullisessa kuvauksessa mahdollisuuksien mukaan, riippuen komission käytettävissä olleista tiedoista. Tämän vuoksi indikaattoripisteet ja uudistuksia koskevat suositukset eivät välttämättä täysin korreloi toistensa kanssa.

Jäsenvaltioiden olisi edellä mainittujen suositusten perusteella arvioitava ja harkittava uudelleen palveluntarjoajiin kohdistuvia rajoituksia ja valittujen ammattialojen sääntelyä sekä kiinnitettävä erityisesti huomiota eritasoisten sääntelytoimien kumulatiiviseen vaikutukseen. Osa suosituksista koskee kaikkia jäsenvaltioita, ja osa on kohdistettu myös niille jäsenvaltioille, jotka eivät sääntele tiettyä ammattia mutta joissa on havaittu olevan vaarana uusien esteiden luominen.

### II.1 Arkkitehdit

Arkkitehdin ammatissa keskitytään rakennusten ja maankäytön suunnitteluun ja katselmointiin. Ammatin sääntelyn yleisimpinä perusteluina käytetään yleistä turvallisuutta sekä palvelujen vastaanottajien ja ympäristön suojelua huonon rakentamisen riskeiltä. Tiedonantoa varten kerättyjen tietojen perusteella näitä yhteisiä tavoitteita pyritään kuitenkin saavuttamaan hyvin erilaisilla tavoilla.

#### **Kaavio 2. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: arkkitehdit**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 2 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan arkkitehdin ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista.

Arkkitehtien koulutus on pitkälti yhdenmukaistettu niin, että pätevyys voidaan tunnustaa automaattisesti ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin nojalla. Yhdenmukaistettuna vähimmäisvaatimuksena on direktiivin mukaisesti viiden vuoden koulutus tai neljän vuoden koulutus ja kahden vuoden käytännön harjoittelu<sup>34</sup>. Todellisuudessa ammattiin pääsy edellyttää useimmissa jäsenvaltioissa viiden vuoden yliopisto-opintojen lisäksi käytännön harjoittelua tai työkokemusta (esim. **Itävallassa** viisi vuotta opintoja ja kolme vuotta käytännön harjoittelua, **Romaniassa** 6+2 vuotta, **Slovakiassa** 6+3 vuotta, **Sloveniassa** 5+3 vuotta ja **Tšekissä** 5+3 vuotta). Yleisimmin vaatimuksena on seitsemän vuoden koulutus, josta viisi vuotta on opintoja ja kaksi harjoittelua. Jäsenvaltioista 15 edellyttää myös valtiollisen kokeen suorittamista.

Toisin kuin muissa jäsenvaltioissa, joissa arkkitehtina voi laillisesti toimia ainoastaan pätevä ammatinharjoittaja, jolla on asianmukaiset toimiluvat tai sertifiointit tai joka on rekisteröitynyt asianmukaiseen elimeen, **Ruotsissa, Suomessa, Tanskassa ja Virossa** ammattia ei varsinaisesti säännellä vaan turvaututaan muihin rakennusalan pätevyystarkastuksiin<sup>35</sup>. Näiden kahden mallin ero ei välttämättä ole niin merkittävä kuin miltä se vaikuttaa, jos maat, joissa ammattia ei säännellä, edellyttävät arkkitehdeilta pätevyyden sertifiointia taikka arvioivat arkkitehtien pätevyyttä tai kokemusta tapauskohtaisesti edellytyksenä tiettyjen palvelujen tarjoamiselle (esim. suunnitelmien tai rakennuslupien toimittaminen).

Eniten jäsenvaltioiden välillä on eroja varattujen toimintojen suhteen. Kuten maa- ja vesirakennusinsinöörien tapauksessa, varaukset voivat perustua hajanaisesti useisiin eri sääntöihin ja määräyksiin, jotka koskevat esimerkiksi rakentamista, restaurointia, kulttuurikohteiden suojelua, energiatehokkuutta ja muita seikkoja.

Jos arkkitehdin ammatille on varattu tiettyjä toimintoja, ne on usein jaettu samankaltaisten ammattien ja erityisesti maa- ja vesirakennusinsinöörien kanssa. **Alankomaissa** ja **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** sääntelyyn kuuluu arkkitehdin ammattinimikkeen suojaaminen muttei toimintojen varaaminen, kun taas **Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Kroatiassa, Luxemburgissa, Portugalissa** ja **Romaniassa** arkkitehdeille on ammattinimikkeen suojaamisen lisäksi varattu useita seuraavia toimintoja:

- arkkitehtoninen suunnittelu ja toteutettavuustutkimukset
- suunnitelmien ja niihin liittyvien asiakirjojen tarkastaminen

<sup>34</sup> Sovelletaan yhdessä direktiivin 46 artiklassa säädettyjen oppimistulosten kanssa.

<sup>35</sup> Esimerkiksi Virossa tiettyjen ammattiin liittyvien toimintojen harjoittaminen edellyttää todistusta ammattitaidosta (tutkinnoista vastaavan viranomaisen myöntämä tietyn tasoinen todistus).

- tekniseen valvontaan ja vaatimustenmukaisuuteen tai lupiin liittyvien asiakirjojen laatiminen, toimittaminen ja allekirjoittaminen tai hankkeiden sertifiointi
- rakennuskustannusten hallinta, rakentamisen ja toteuttamisen seuranta
- kaupunkialueiden aluesuunnittelu.

Myös **Puola** ja **Slovakia** ovat varanneet monia toimintoja, mutta ilman ammattinimikkeen suojaamista. **Bulgariassa** arkkitehdeille/insinööreille on varattu aluesuunnitelmien ja investointihankkeiden laatiminen sekä niitä koskevien asiakirjojen ja suunnitelmien toimittaminen toimivaltaisille viranomaisille. **Saksassa** rakennuslupahakemusasiakirjojen laatiminen, jota monet pitävät kaikkein tärkeimpänä toimintona, on varattu arkkitehdeille ja insinööreille kaikissa osavaltioissa<sup>36</sup>. **Irlanti** on esimerkki maasta, jossa järjestelmää on hiljattain uudistettu: arkkitehdin ammattia ei säännelty ennen vuotta 2007, jonka jälkeen ammattinimike on suojattu ja tiettyjä toimintoja varattu arkkitehdeille.

Sääntelyn voimakkuus kuitenkin vaihtelee, kun tarkastellaan muiden toimenpiteiden vaikutusten kumuloitumista seuraavasti:

**Alankomaissa, Itävallassa, Kyproksessa, Maltassa, Suomessa, Unkarissa ja Virossa** arkkitehdeille ei ole asetettu vakuutuksia koskevia vaatimuksia toisin kuin **Belgiassa, Bulgariassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Kroatiaassa, Latviassa, Liettuassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa, Tšekissä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.**

Yritysmuotoa ja osakkuutta koskevia rajoituksia on käytössä 16 jäsenvaltiossa, joista kaikissa **Itävaltaa, Kyprosta ja Maltaa** lukuun ottamatta on asetettu myös vakuutuksia koskevia vaatimuksia. Yritysmuotoa ja osakkuutta koskevat rajoitukset ovat erityisen tiukkoja **Belgiassa, Kyproksessa ja Romaniassa.** Esimerkiksi **Kyproksessa** arkkitehtien on omistettava 100 prosenttia yrityksen osakkeista eikä arkkitehtipalveluja saa tarjota julkisen osakeyhtiön kautta. **Belgiassa** arkkitehtien hallussa on oltava 60 prosenttia osakkeista ja äänivallasta. **Malta** puolestaan on asettanut yritysmuotoa koskevia rajoituksia ja edellyttää osakkeiden 100 prosentin omistusosuutta. **Romaniassa** yrityksen omistajina voi olla ainoastaan arkkitehteja, mutta maassa on sallittua perustaa kaupallinen, arkkitehtoniseen suunnitteluun keskittyvä suunnittelutoimisto, kunhan yrityksessä on ainakin yksi arkkitehti. **Espanjassa, Itävallassa, Ranskassa, Saksassa, Slovakiassa ja Tšekissä** arkkitehtien on omistettava vähintään 50 prosenttia osakkeista.

**Itävallassa** arkkitehtitoimistot saavat tarjota ainoastaan arkkitehtipalveluja, mikä rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia harjoittaa toimintaa yhdessä muiden ammattien ammattilaisten kanssa.

Noin 15 jäsenvaltiota edellyttää jatkuvaa ammatillista kehittymistä, mutta vaatimukset vaihtelevat. **Romaniassa** vaatimuksena on jopa 96 tuntia vuodessa (viiden vuoden jaksot, kuusi jaksoa uran aikana), **Unkarissa** vaatimus perustuu viiden vuoden välein järjestettäviin kokeisiin, ja **Alankomaissa** ammatilliseen kehittymiseen on käytettävä 16 tuntia vuodessa. **Tanskassa** työnantajien on varattava jatkuvaan ammatilliseen kehittymiseen 10 prosenttia työntekijöiden vuosipalkasta, kun taas **Itävallassa** arkkitehdit voivat laskea töitään jatkuvaksi ammatilliseksi kehittymiseksi.

<sup>36</sup> Osavaltioiden sääntelyssä on eroja paitsi varattujen toimintojen myös osakkuutta ja aiempaa työkokemusta koskevien vaatimusten suhteen. Myös rekisteröinnistä päätetään aluetasolla, joten rekisteröintivaatimukset vaihtelevat maan sisällä.

Huomionarvoista on myös markkinoille pääsyä koskevien käytäntöjen epäyhtenäisyys, mikä voi aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä ja lupien hakemista esimerkiksi **Latviassa** ja **Puolassa**.

### Suosituks

**Espanjan, Irlannin, Italian, Itävallan, Kroatian, Luxemburgin, Portugalin, Puolan, Romanian** ja **Slovakian** olisi harkittava uudelleen varattujen toimintojen laajaa soveltamisalaa.

**Belgian, Espanjan, Itävallan, Kyproksen, Ranskan, Romanian, Saksan, Slovakian** ja **Tšekin** olisi muiden vaatimusten ohella pohdittava osakkuutta ja yritysmuotoa koskevien vaatimustensa vaikutusta.

**Itävallan** olisi arvioitava monialatoimintaa koskevien rajoitustensa oikeasuhteisuutta.

**Kyproksen** ja **Maltan** on arvioitava vaatimustaan, jonka mukaan ammattihenkilöiden on omistettava 100 prosenttia yrityksen osakkeista.

**Latvian, Puolan** ja **muiden jäsenvaltioiden**, joissa ammattia koskeva järjestelmä on hajanainen tai joissa on käytössä useita sertifiointivaatimuksia, olisi pohdittava järjestelmän vaikutuksia ammatinharjoittajien vapaaseen liikkuvuuteen ja sitä, ovatko mahdolliset esteet perusteltuja.

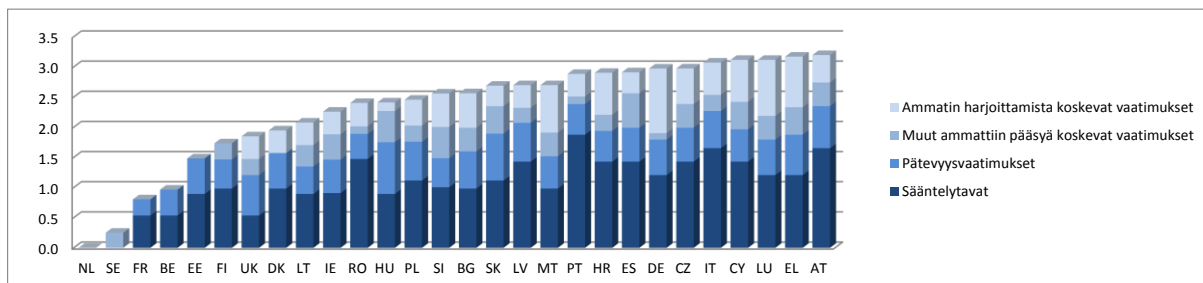
**Jäsenvaltioiden**, joissa ammatillinen sertifiointi on pakollista sääntelemättömissä ammateissa tai joissa sovelletaan muita valvontamenetelmiä etenkin tiettyjen palvelujen tarjonnan suhteen, olisi tarkasteltava uudelleen mallinsa johdonmukaisuutta ja käytännön vaikutuksia, jotta siitä ei muodostuisi estettä ammattiin pääsulle.

**Irlannin** olisi tarkasteltava vielä viimeaikaisten muutosten vaikutuksia ja välttämättömyyttä etenkin varattujen toimintojen osalta.

## II.2 Insinöörit

Jäsenvaltioiden tavoissa säännellä maa- ja vesirakennusinsinöörin ammattia on monia yhtäläisyyksiä. Ammattiin kuuluvan toiminnan laajuudesta käytetään toistuvasti samoja laajoja määritelmiä, ja monet jäsenvaltiot mainitsevat samoja riskejä ja tavoittelevat ammatin sääntelyllä samoja yleisiä etuja. Tästä lähentymisestä huolimatta jäsenvaltioiden tavoissa säännellä ammattia on huomattavia eroja.

**Kaavio 3. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: maa- ja vesirakennusinsinöörit**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 3 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan maa- ja vesirakennusinsinöörin ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista. Kaavio perustuu uuteen, rajoittavuutta koskevaan indikaattoriin.

Jäsenvaltiot ovat yleisesti yksimielisiä siitä, että insinöörien tarjoamien palvelujen tason on taattava rakennusten ja ihmisten turvallisuus ja palvelun laatu. Useimmissa jäsenvaltioissa

ammattin sääntelyä pidetään välttämättömänä turvallisuuden takaamiseksi, mutta toisissa jäsenvaltioissa on löydetty muita tapoja varmistaa palvelun laatu tai turvata asiaan liittyvien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttaminen. Esimerkiksi **Alankomaissa** työn laatu varmistetaan rakennusstandardeja koskevalla sääntelyllä. **Ruotsissa** asiakkaan vastuun periaate ja kunnan suorittamat tarkastukset ovat perinteisesti olleet keskeisessä asemassa. Kuten arkkitehtien tapauksessakin, näiden kahden mallin ero ei välttämättä ole niin merkittävä kuin miltä se vaikuttaa, jos maat, joissa ammattia ei säännellä, edellyttävät insinööreiltä pätevyyden sertifiointia<sup>37</sup> taikka arvioivat insinöörien pätevyyttä tai kokemusta tapauskohtaisesti edellytyksenä tiettyjen palvelujen tarjoamiselle (esim. rakennussuunnitelmien tai -lupien toimittaminen).

Ammattia sääntelevistä jäsenvaltioista tietyt, kuten **Belgia, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta**, suojelevat ainoastaan virallisesti hyväksytyyn insinöörin ammattinimikkeeseen käyttöä.

Useimmissa maissa insinöörin ammattia voi harjoittaa monin eri tavoin hyväksynnästä, luvasta tai ammattinimikkeestä ja/tai vastuun eri tasoista riippuen. Näin on ainakin **Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Kroatiassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Puolassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tšekissä, Unkarissa, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Latviassa** on käytössä kaikkein erikoistunein järjestelmä, jossa maa- ja vesirakennusinsinööreille on noin 80 erilaista sertifiointia eri toiminta-aloilla (tekninen tutkimus, suunnittelu, rakennustöiden johtaminen, rakennusvalvonta tai rakennusasiantuntijan suorittamat tarkastukset). **Puolassa** suunnittelu- ja rakennustehtävät suorittaa tutkinnosta riippuen joko kaksi erilaista insinööriä tai yksi insinööri. Tutkinnon tasosta riippuen maa- ja vesirakennusinsinöörit voivat suorittaa suunnittelu- tai rakennustöitä joko rajoitetuin tai täysin valtuuksin.

Nämä ammattin organisoinnin erot näkyvät myös varatuissa toiminnoissa, jotka vaihtelevat maasta toiseen. Yleisesti ottaen varatut toiminnot koskevat pääasiassa suunnittelua tai rakentamista. **Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa, Puolassa, Romaniassa ja Tšekissä** varattujen toimintojen joukko on laaja, joskin osa niistä on jaettu muiden ammattien kanssa. **Maltan** erikoisuutena on se, että varattuja toimintoja ei ole lueteltu yhdessä ja samassa laissa vaan eri laeissa on mainintoja toiminnoista, joita saavat suorittaa ja joista saavat vastata ainoastaan *Periti*-nimikkeellä toimivat. **Saksassa** varaus koskee ainoastaan suunnitteluasiakirjojen toimittamista.

Osakkuusvaatimuksia koskevia rajoituksia on käytössä **Espanjassa, Itävallassa, Kyproksessa, Maltassa, Saksassa ja Slovakiassa**. Esimerkiksi **Kypros ja Malta** edellyttävät insinöörien omistavan 100 prosenttia osakkeista, ja **Itävallassa, Saksassa ja Slovakiassa** heidän on omistettava osakkeista vähintään 50 prosenttia.

**Itävallassa** maa- ja vesirakennuksen insinööritoimistot saavat tarjota ainoastaan insinööripalveluja, mikä rajoittaa merkittävästi mahdollisuuksia harjoittaa toimintaa yhdessä muiden ammattien ammattilaisten kanssa.

Ammattialajärjestön jäsenyyttä edellytetään 14 jäsenvaltiossa, ja ammatillinen vastuuvakuutus on pakollinen 16 jäsenvaltiossa.

Yhtenäisten ja hajanaisten järjestelmien esiintyminen rinnakkain voi haitata insinöörien rajatylittävää liikkuvuutta luomalla esteitä maa- ja vesirakennusinsinöörien muuttamiselle yhtenäisen järjestelmän maasta hajanaisen järjestelmän maahan. Jos maa- ja

---

<sup>37</sup> Esimerkiksi Virossa ammattiin liittyvien toimintojen tietynlainen harjoittaminen edellyttää todistusta ammattitaidosta (tutkinnoista vastaavan viranomaisen myöntämä tietyn tasoinen todistus).

vesirakennusinsinööri on saanut kotimaassaan suorittaa monia erilaisia tehtäviä millä tahansa alalla, hänen voi esimerkiksi **Latviassa** tai **Romaniassa** olla vaikea selvittää, millä maa- ja vesirakennuksen alalla hän voi toimia. Joillekin aloille pääsy voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta ilman raskaita korvaavia toimenpiteitä.

### Suosituksukset

**Espanjan, Italian, Itävallan, Portugalin, Puolan, Romanian ja Tšekin** olisi harkittava uudelleen varattujen toimintojen laajaa soveltamisalaa.

**Maltan** olisi selvennettävä, mitkä toiminnot on varattu *Periti*-ammattinimikkeelle.

**Espanjan** olisi arvioitava uudelleen vaatimusta, jonka mukaan tietyille hankkeille tai töille on hankittava lupa ammattialajärjestöltä.

**Kyproksen** ja **Maltan** on tarkasteltava uudelleen vaatimustaan, jonka mukaan ammattihenkilöiden on omistettava 100 prosenttia yrityksen osakkeista.

**Itävallan, Saksan ja Slovakian** olisi arvioitava osakkuusvaatimustensa oikeasuhteisuutta.

**Itävallan** olisi arvioitava monialatoimintaa koskevia rajoituksiaan.

**Jäsenvaltioiden**, joissa ammatillinen sertifiointi on pakollista sääntelemättömissä ammateissa tai joissa sovelletaan muita valvontamenetelmiä etenkin tiettyjen palvelujen tarjonnan suhteen, olisi tarkasteltava uudelleen mallinsa johdonmukaisuutta ja käytännön vaikutuksia, jotta siitä ei muodostuisi esteitä ammattiin pääsulle.

**Latvian** ja muiden **jäsenvaltioiden**, joissa ammattia koskeva järjestelmä on hajanainen tai joissa on käytössä harjoitettavasta toiminnasta riippuen useita vaatimuksia, olisi pohdittava järjestelmän vaikutuksia ammatinharjoittajien vapaaseen liikkuvuuteen ja sitä, ovatko mahdolliset esteet perusteltuja.

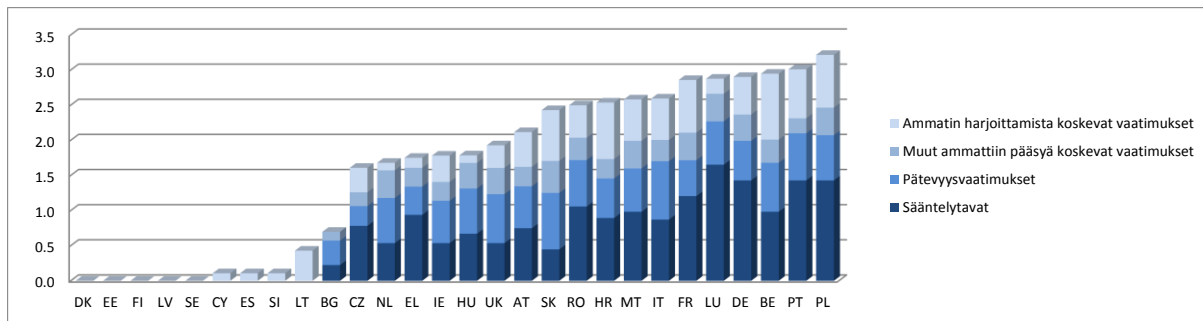
### II.3 Tilintarkastajat/veroneuvojat

Tilintarkastajat/veroneuvojat muodostavat hyvin kirjavan ammattien ryhmän, johon voi kuulua esimerkiksi tilintarkastajia, virallisesti hyväksytyjä tilintarkastajia tai veroneuvojia. Alan ammattien organisoinnissa ja sääntelyssä on jäsenvaltioiden välillä suuria eroja. Ammasteista yhtä tai useampaa säännellään 19 jäsenvaltiossa joko

- varattujen toimintojen ja ammattinimikkeen suojaamisen avulla (**Belgia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania ja Saksa**)
- varattujen toimintojen avulla (**Bulgaria, Kroatia, Slovakia, Tšekki ja Unkari**) tai
- pelkästään ammattinimikkeen suojaamisen avulla (**Alankomaat, Irlanti, Kreikka ja Yhdistynyt kuningaskunta**).

Esimerkiksi **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** tilintarkastus on hyvin kilpailtu ala, ja vaikka ammattiin teoriassa pääsee ilman ammattipätevyyttä, alan tutkinnon suorittaneilla on merkittävä kilpailuetu muihin nähden. Ammattia ei varsinaisesti säännellä yhdeksässä jäsenvaltiossa: **Espanjassa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuassa, Ruotsissa, Sloveniassa, Suomessa, Tanskassa ja Virossa**. Jäsenvaltiot yleensä perustelevat alan sääntelyä veroneuvojien/tilintarkastajien tärkeällä asemalla kaikissa verotusjärjestelmissä, sillä he auttavat kuluttajia ja veronmaksajia täyttämään verovelvollisuutensa.

**Kaavio 4. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: tilintarkastajat/veroneuvojat**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 4 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan tilintarkastajan/veroneuvojan ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista. Kaavio perustuu uuteen, rajoittavuutta koskevaan indikaattoriin. Indikaattorissa ei oteta huomioon lakisääteisen tilintarkastajan ammattia, joka on kaikissa jäsenvaltioissa säännelty tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY nojalla.

Osassa jäsenvaltioista kyseiselle ammattiryhmälle on varattu sekä veroneuvonta että tilintarkastus (toiminnot on usein jaettu muiden ammattien kanssa, kuten **Portugalissa**, **Ranskassa**<sup>38</sup>, **Romaniassa** ja **Tšekissä**). **Bulgariassa** ja **Luxemburgissa** varattuihin toimintoihin kuuluvat ainoastaan kirjanpidon tai konsernitilinpäätösten laatiminen, kun taas **Saksassa** varattuihin toimintoihin kuuluvat vain veroneuvonta ja asiakkaan edustaminen suhteessa veroviranomaisiin. **Romaniassa** on alalla kolme säänneltyä ammattia ja **Itävallassa** neljä.

**Italiassa** tilintarkastajille on varattu tiettyjä melko yksinkertaisia palkkahallinnon toimintoja, mistä aiheutuu pienyrityksille lisärasitusta. **Kroatiassa** ollaan parhaillaan uudistamassa veroneuvojan ammattia ja määrittämässä laaja joukko toimintoja, jotka on joko varattu yksinoikeudella kyseiselle ammatille tai jotka sisältävät yksinkertaisia tehtäviä, kuten yksityishenkilön tai pienyrityksen veroilmoituksen laatiminen. **Ranskassa** kirjanpito on varattu hyväksytyille tilintarkastajille, mutta kansallinen tuomioistuimien katsoi hiljattain, että kirjanpidon vientien sähköinen kirjaaminen ennen niiden hyväksymistä ei kuulu varattujen toimintojen soveltamisalaan. Tuomiota ei kuitenkaan ole vielä pantu kaikilta osiltaan täytäntöön.

Myös jäsenvaltioiden soveltamisissa pätevyysvaatimuksissa on merkittäviä eroja. Koulutuksen kokonaiskesto vaihtelee kolmesta vuodesta (**Kreikka** ja **Tšekki**) kahdeksaan vuoteen (**Ranska** ja **Romania**).

Säänneltyjen ammattien tietokannassa olevien tietojen mukaan jatkuvaa ammatillista kehittymistä vaaditaan **Belgiassa**, **Irlannissa**, **Maltassa**, **Portugalissa**, **Puolassa**, **Romaniassa**, **Saksassa**, **Slovakiassa** ja **Unkarissa**.

Ammattialajärjestön jäsenyys tai ammattirekisteriin rekisteröityminen on pakollista 15 jäsenvaltiossa, kuten **Italiassa**, **Kreikassa**, **Luxemburgissa**, **Ranskassa** ja **Saksassa**.

Ammatillinen vastuuvakuutus on pakollinen 14 jäsenvaltiossa: **Belgiassa**, **Irlannissa**, **Italiassa** **Itävallassa**, **Kroatiassa**, **Maltassa**, **Portugalissa**, **Puolassa**, **Ranskassa**, **Romaniassa**, **Saksassa**, **Slovakiassa**, **Tšekissä** ja **Yhdistyneessä kuningaskunnassa**.

<sup>38</sup> Ranskassa monimutkainen veroneuvonta on varattu lakimiehille, mutta hyväksytyt tilintarkastajat voivat antaa veroneuvontaa omille asiakkailleen. Myös tilintarkastajat ja notaarit voivat antaa veroneuvontaa, jos se liittyy heidän tehtäviinsä.

Tilintarkastajiin/veroneuvojiin sovellettavista tehtävien yhteensopimattomuutta koskevista säännöistä tai monialatoiminnan rajoituksista säädetään usein muita ammatteja, kuten lakimiehiä ja lakisääteisiä tilintarkastajia, koskevassa sääntelyssä.

Osassa jäsenvaltioista, kuten **Ranskassa** ja **Saksassa**, toimintojen harjoittamista yhdessä muiden ammattien edustajien kanssa on rajoitettu kielloilla, ja se on sallittua vain muutamien esimerkiksi oikeusalan ja laskentatoimen ammattien kanssa. **Belgiassa** vaikutetaan sovellettavan tiukkoja yhteensopimattomuussääntöjä, jotka kieltävät monialatoiminnan ja muun talouden toiminnan harjoittamisen Belgiassa yhtä aikaa laskentatoimen ammattien kanssa.

Useissa jäsenvaltioissa (**Portugali**, **Romania** ja **Saksa**) sovelletaan myös yrityksen oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevia vaatimuksia. **Saksassa** ammattipalveluyritykset voivat harjoittaa veroneuvontaan liittyvää toimintaa tietyin edellytyksin, mutta ei ole riittävää oikeusvarmuutta siitä, millä ehdoin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet ammattipalveluyritykset voivat lain mukaan tarjota palveluja väliaikaisesti tai satunnaisesti. **Belgiassa**, **Irlannissa**, **Maltassa**, **Portugalissa**, **Puolassa**, **Ranskassa**, **Romaniassa**, **Saksassa** ja **Slovakiassa** ammattihenkilöiden on omistettava vähintään 50 prosenttia yrityksen osakkeista.

Muihin lupavaatimuksiin voivat kuulua hyvä maine, todiste siitä, ettei kyseinen henkilö ole aiemmin ollut konkurssissa tai velvollisuus asua kyseisen valtion alueella (**Kroatia**). Valtion alueella asumista edellyttävät rajoitukset vaikuttavat olevan unionin oikeuden vastaisia.

#### Suosituks

**Kaikkien tämän alan ammatteja sääntelevien jäsenvaltioiden** olisi harkittava uudelleen yksinkertaisten tehtävien, kuten palkkahallinnon tehtävien tai veroilmoitusten laatimisen, varaamista erittäin päteville ammattilaisille.

**Kroatian** olisi i) arvioitava uudelleen veroneuvojille varattujen toimintojen soveltamisalan laajentamista tulevassa uudistuksessa pohtien etenkin, onko heille tarpeen varata esimerkiksi veroilmoituksen laatimisen kaltaisia tehtäviä, ja ii) harkittava mahdollisuutta jakaa veroneuvonnan toiminto muiden alan ammattihenkilöiden kanssa asiassa C-451/03 annetun tuomion mukaisesti.

**Kroatian** on poistettava valtion alueella asumista edellyttävät rajoitukset.

**Kroatian** on lisäksi otettava ulkomailta hankittu ammattipätevyys täysimääräisesti huomioon ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin mukaisesti.

**Italian** ja **Romanian** olisi arvioitava varattujen toimintojen johdonmukaisuutta ja niiden jakautumista alan useiden säänneltyjen ammattien kesken. Etenkin **Italian** olisi otettava huomioon unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-79/01 määrittäessään ammattihenkilöille varattuja toimintoja, etenkin palkkahallinnon toimintojen osalta.

**Ranskan** olisi selkiytettävä hyväksytyille tilintarkastajille varattujen toimintojen soveltamisalaa etenkin kirjanpidon sähköisen kirjaamisen ja vastaavien tehtävien osalta kansallisen oikeuskäytännön ja asiassa C-79/01 annetun tuomion mukaisesti.

**Belgian** olisi arvioitava uudelleen yhteensopimattomuussääntöjään, jotka kieltävät minkään muun talouden toiminnan harjoittamisen kaikilta tilintarkastusammateissa toimivilta, etenkin sellaisten ammattien osalta, joissa eturistiriidat voitaisiin estää tapauskohtaisesti.

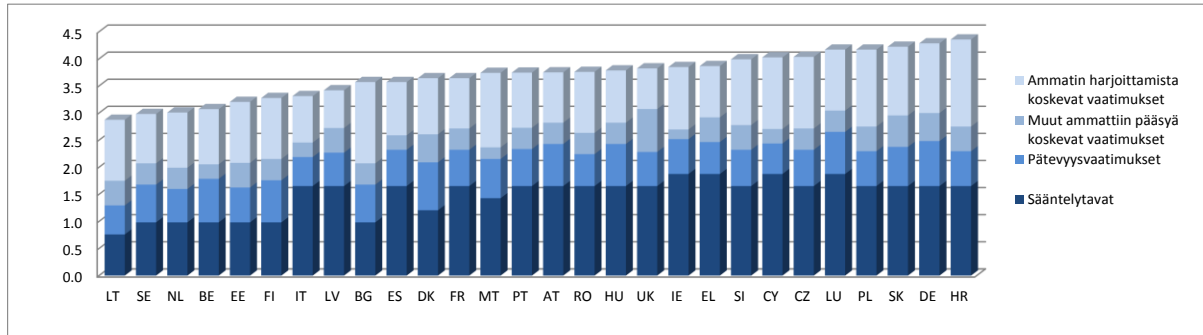
**Saksan** olisi varmistettava, että asiassa C-342/14 annetun tuomion johdosta toteutetaan asianmukaiset jatkotoimet, jotta voidaan taata avoimuus ja oikeusvarmuus etenkin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten tarjoamien veroneuvontapalvelujen suhteen.

**Belgian, Irlannin, Maltan, Portugalin, Puolan, Ranskan, Romanian, Saksan ja Slovakian olisi arvioitava osakkuusvaatimustensa oikeasuhteisuutta.**

## II.4 Asianajajat

Asianajajia koskeva kansallinen sääntely on kaikissa jäsenvaltioissa melko yhtenäistä siinä mielessä, että ammattia säännellään kaikissa jäsenvaltioissa varattujen toimintojen ja ammattinimikkeen suojaamisen avulla<sup>39</sup>.

**Kaavio 5. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: asianajajat**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 5 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan asianajajan ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista. Kaavio perustuu uuteen, rajoittavuutta koskevaan indikaattoriin.

Koska ammattiin liittyy erilaisia toimintoja, kuten tuomioistuimessa edustaminen, oikeudellinen neuvonta ja oikeudellisten asiakirjojen laatiminen, jäsenvaltiot ovat rajanneet asianajajille varattuja toimintoja eri tavoin.

Asianajajille on kaikissa jäsenvaltioissa varattu toiminnot, jotka liittyvät asiakkaiden edustamiseen oikeusviranomaisissa, joskin varauksen toteuttamistapa voi vaihdella (toiminto on joissakin valtioissa jaettu muiden oikeusalan ammattien kanssa). Esimerkiksi **Espanjassa** alalla on kaksi säänneltyä ammattia: *abogado* ja *procurador*. Tietty toiminnot, kuten asiakkaiden tekninen edustaminen tai asiakirjojen toimittaminen tuomioistuimille, on kuitenkin varattu ainoastaan niistä jälkimmäiselle, vaikka *abogado*-ammattinimikkeellä toimivat ovat yhtä päteviä toimintojen suorittamiseen ja heihin sovelletaan samoja ammattieettisiä sääntöjä. **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** eli Englannissa, Walesissa, Pohjois-Irlannissa ja Skotlannissa on erilliset säännöt ammattiteille *solicitor* ja *barrister* tai *advocate*. Näille kahdelle ryhmälle on varattu laaja joukko toimintoja, kuten oikeus esiintyä tuomioistuimessa asiamiehenä, oikeudenkäyntiprosessiin liittyvien toimien suorittaminen, tiettyjen kiinteistöihin ja omaisuuden liittyvien asiakirjojen laatiminen, tiettyjen perinnönjakoon liittyvien asiakirjojen laatiminen, notaarin toiminnot ja valanotto.

Oikeudellinen neuvonta on varattu asianajajille useissa jäsenvaltioissa, kuten **Portugalissa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa ja Unkarissa**. Jos varatun

<sup>39</sup> Sen perusteella, että jäsenvaltiot sääntelevät ammattia samankaltaisilla keinoilla, kuten ammattinimikkeen suojaamisen avulla, asianajajat hyötyvät kahdesta direktiivistä eli direktiivistä 77/249/ETY, joka mahdollistaa palvelujen tarjoamisen väliaikaisesti tai satunnaisesti alkuperäisellä ammattinimikkeellä, tai direktiivistä 98/5/EY, joka mahdollistaa ammatin pysyvän harjoittamisen toisessa jäsenvaltiossa alkuperäisellä ammattinimikkeellä. Näissä kahdessa direktiivissä ei määritellä ammatille yleisesti varattuja toimintoja, mutta niissä viitataan ”asianajotoimintaan” ja ”asianajajien toimintaan”, kuten asiakkaan edustamiseen oikeudenkäynnissä tai viranomaisessa liittyvään toimintaan ja lainopilliseen neuvontaan.

toiminnon sisältöä ei ole määritelty selvästi, varaus voi johtaa hankaluuksiin esimerkiksi muiden kuin asianajajien verkossa tarjoaman oikeudellisen neuvonnan ja digitaalisten oikeudellisten asiakirjojen automaattisen luomisen suhteen. Tekniikan kehittyminen on jossain määrin vähentänyt tiedon epäsuhtaista jakautumista asianajajien ja kuluttajien välillä, sillä lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja muuta oikeudellista tietoa on nykyään laajalti saatavilla internetissä. Tästä huolimatta **Bulgariassa** vuonna 2015 annetussa lakiesityksessä ehdotetaan oikeudellisen neuvonnan ja useissa eri hallintoviranomaisissa edustamisen varaamista asianajajille.

Asianajajan erityisen roolin vuoksi ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista koskevat säännöt kuuluvat liike-elämän palvelujen tiukimpiin. Pätevyyden osalta suurimmassa osassa jäsenvaltioita edellytetään korkeakoulututkintoa (oikeustieteen tutkinto pakollinen) ja sen lisäksi pakollista työharjoittelua ja/tai muuta työkokemusta ja asianajajatutkintoa. Koulutuksen kokonaiskesto vaihtelee kolmesta vuodesta (**Irlanti**) yhdeksään vuoteen (**Slovenia**). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että osassa jäsenvaltioita (**Italia** ja **Kreikka**) ulkomailla hankittua koulutusta ja kokemusta ei oteta asianmukaisesti huomioon asianajajien pääsyssä asianajajaharjoitteluun<sup>40</sup>. **Espanjassa** on hiljattain otettu käyttöön uusia asianajajien pätevyyttä koskevia sääntöjä, mutta opintonsa ennen uudistuksen voimaantuloa aloittaneiden, tutkinnon suorittaneiden henkilöiden rekisteröintiin liittyy epäselvyyksiä

Ylimmissä tuomioistuimissa esiintymiselle on asetettu osassa jäsenvaltioista (**Belgiassa**, **Bulgariassa**, **Kreikassa**, **Ranskassa** ja **Saksassa**) ammattipätevyyttä koskevia lisävaatimuksia (esim. laajempi työkokemus). Osassa näistä maista, kuten **Belgiassa**, **Ranskassa** ja **Saksassa**, korkeimmissa oikeuksissa toimiviin asianajajiin sovelletaan lisäksi erillisiä lupavaatimuksia, ja ehdot muista jäsenvaltioista tulevien asianajajien pääsyyille harjoittamaan ammattia alkuperäisellä ammattinimikkeellään ovat epäselvät.

Jatkuva ammatillinen kehittyminen on useimmissa jäsenvaltioissa pakollista mutta vapaaehtoista **Espanjassa**, **Kreikassa**, **Maltassa**, **Slovakiassa**, **Sloveniassa** ja **Tšekissä**. Vaikka ammattipätevyyden tunnustamisesta on annetta useita tuomioita<sup>41</sup>, asianajajien rajatyöllinen jatkuva ammatillinen kehittyminen vaikuttaa ongelmalliselta etenkin niiden asianajajien kannalta, jotka haluavat hyödyntää heille kahdessa asianajajia koskevassa direktiivissä annettuja oikeuksia.

Ammattialajärjestykseen tai ammattirekisteriin rekisteröityminen on pakollista kaikissa jäsenvaltioissa. Tietyissä maissa, kuten **Irlannissa** ja **Yhdistyneessä kuningaskunnassa**, on viime aikoina tapahtunut asian suhteen muutoksia, jotka ovat johtaneet sääntelyelinten eriyttämiseen alan ammatteja edustavista elimistä.

Useimmissa jäsenvaltioissa sovelletaan tiukkoja yhteensopimattomuussääntöjä ja monialatoiminnan rajoituksia<sup>42</sup> sekä oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevia vaatimuksia. Näitä vaatimuksia arvioitaessa on otettava huomioon varattujen toimintojen soveltamisala. Rajoitukset voivat olla perusteltuja tuomioistuimessa edustamiseen liittyvien toimintojen suhteen, mutta niiden kumulatiivinen vaikutus tiukentaa sääntelyä, jos asianajajille on varattu myös muita toimintoja.

Kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä joko yleinen eturistiriitojen välttämistä koskeva sääntö tai tarkat yhteensopimattomuussäännöt, jotka kieltävät tietyt toiminnot, kuten kaupankäynnin

---

<sup>40</sup> Ks. tuomio asiassa C-313/01, *Morgenbesser*. Tuomioissa sallitaan oikeustieteellisen tutkinnon missä tahansa jäsenvaltiossa suorittaneiden osallistua asianajajaharjoitteluun ulkomailla hankitun pätevyyden arvioinnin jälkeen.

<sup>41</sup> Tuomio asiassa C-340/89, *Vlassopoulou*.

<sup>42</sup> Ks. tuomio asiassa C-309/99, *Wouters*.

tai palvelussuhteessa olemisen, lukuun ottamatta erikseen sallittuja toimintoja (esim. opettaminen tai tutkimus). Esimerkiksi **Italiassa** asianajajat eivät voi samanaikaisesti toimia patenttiasiamiehinä, vaikka kyseisiin ammatteihin sovelletaan samankaltaisia ammattieettisiä sääntöjä ja ne harjoittava samoja toimintoja.

Monialatoimintaa koskevat rajoitukset vaihtelevat täyskiellosta (**Bulgaria** ja **Tšekki**) tietynlaisen monialatoiminnan sallimiseen tiettyjen ammattien kanssa (**Alankomaat**, **Ranska** ja **Saksa**). **Virossa** asianajajat voivat osallistua yrityksen johtamiseen, jos se on yhteensopivaa *advokaat*-ammattinimikkeen toimintojen kanssa eikä voi vaarantaa asianajajan riippumattomuutta.

Muutamissa jäsenvaltioissa sallitaan muiden kuin asianajajien osakkuus asianajotoimistoissa<sup>43</sup>. **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** (erityisesti Englannissa ja Walesissa) *solicitor*-ammattinimikkeellä toimivat voivat olla osakkaina niin sanotuissa vaihtoehtoisissa yritysrakenteissa (*alternative business structures, ABS*), joissa voi olla osakkaina muitakin kuin asianajajia ja joissa voidaan harjoittaa monialatoimintaa. Muiden kuin asianajajien osakkuus on mahdollista myös **Espanjassa** (25 prosenttiin asti) ja tietyssä määrin myös **Tanskassa**. **Saksassa** asianajajien on omistettava yli 50 prosenttia yrityksen osakkeista (osakkaina voi olla lisäksi vain muita oikeusalan tai laskentatoimen ammattilaisia). Saksan perustuslakituomioistuin katsoi helmikuussa 2016, että lääkärin ja farmaseuttien kanssa muodostettujen ammatinharjoittajien henkilöyhtiöiden kiello on perustuslain vastainen. **Suomessa** osakeyhtiön osakkeiden on oltava asianajajien omistuksessa, mutta Suomen Asianajajaliitto voi tietyissä tapauksissa myöntää poikkeuksen. Avoimet yhtiöt ovat yleensä sallittuja, ja monissa jäsenvaltioissa ammattia voi harjoittaa myös ammattipalveluyrityksen muodossa. Useissa maissa, kuten **Belgiassa**, **Itävallassa**, **Kyproksessa**, **Ranskassa**, **Saksassa** ja **Suomessa**, asianajajat voivat toimia myös osakeyhtiömuotoisesti.

Ammatillinen vastuuvakuutus on pakollinen kaikissa jäsenvaltioissa paitsi **Kreikassa** ja **Latviassa**, joissa se on vapaaehtoinen. Velvoite kattaa usein kaikki ammatin harjoittamiseen liittyvät toiminnot, myös toisessa jäsenvaltiossa tarjotut rajatylittävät palvelut. Yksi vakuutusmaksu voi siis kattaa koko EU:n alueen (esim. **Espanjassa** ja **Ranskassa**), mikä helpottaa ammatinharjoittajien liikkuvuutta. Myös vakuutusmäärän vähimmäistaso ja sitä vastaavat maksut vaihtelevat. Esimerkiksi **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** kustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin muissa jäsenvaltioissa, mikä johtuu varattujen toimintojen laajasta alasta ja Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoiden erityispiirteistä<sup>44</sup>.

Edellä lueteltujen vaatimusten lisäksi useimmissa jäsenvaltioissa edellytetään EU:n kansalaisuutta, puhdasta rikosrekisteriä sekä eettisten ja oikeudellisten sääntöjen noudattamista koskevan valan antamista. Koska **Sloveniassa** asianajajalta edellytetään Slovenian kansalaisuutta, on epäselvää, voivatko EU:n kansalaiset, joilla on pätevyys Sloveniassa, harjoittaa ammattia slovenialaisella ammattinimikkeellä. **Kyproksessa** asianajajan ammatin harjoittaminen edellyttää maassa asumista, mikä vaikuttaa olevan unionin oikeuden vastaista ja heikentää asianajajista annettujen direktiivien vaikuttavuutta<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Direktiivissä 98/5/EY sallitaan jäsenvaltioiden asettaa tiettyjä ryhmän muotoa koskevia rajoituksia tai asianajotoimistoja koskevia osakkuusvaatimuksia, mutta niiden on oltava perusteltuja, tarpeellisia ja oikeasuhteisia ja niitä on arvioitava tapauskohtaisesti. Tämä tarkoittaa, että vaatimuksia on luettava yhdessä kaikkia säänneltyjä ammatteja koskevan ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 59 artiklan kanssa.

<sup>44</sup> Tämän vaatimuksen rajoittavuus nostettiin erikseen esiin asianajajien vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeudellista kehystä käsitellessä tutkimuksessa *Evaluation of the Legal Framework for the Free Movement of Lawyers*. Ks. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf)

<sup>45</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nykyiset liikenne- ja tietoliikennevälineet mahdollistavat sen, että asianajajat voivat pitää asianmukaisesti yhteyttä asiakkaisiinsa ja oikeusviranomaisiin. Vaatimuksen tavoite voidaan saavuttaa myös

**Italiassa** otettiin hiljattain käyttöön vaatimus, jonka mukaan asianajajan on hoidettava vuosittain vähintään viisi tapausta todistaakseen noudattavansa yleistä vaatimusta ammatin jatkuvasta ja säännöllisestä harjoittamisesta. **Kroatiassa** asianajaja menettää oikeutensa harjoittaa ammattia, jos hän on harjoittamatta sitä yli kuuden kuukauden ajan. Tämä on ongelmallista erityisesti niiden asianajajien kannalta, jotka haluavat sijoittautua ulkomaille tai tarjota palveluitaan ulkomailla.

### Suosituksset

**Kaikkien jäsenvaltioiden, joissa oikeudellinen neuvonta on varattu toiminto,** olisi selvennettävä varattujen toimintojen soveltamisalaa, jotta asianajajien tai muiden palveluntarjoajien olisi helpompi tarjota oikeudellisia neuvontapalveluja etenkin verkossa.

**Kaikkien jäsenvaltioiden** olisi arvioitava oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevia vaatimuksiaan, yhteensopimattomuussääntöjään ja monialatoimintaa koskevia rajoituksiaan kiinnittäen huomiota erityisesti siihen, ovatko rajoitukset oikeasuhteisia ydinperiaatteisiin (esim. ammatin riippumattomuus), ja niihin liittyviin valvontajärjestelyihin nähden. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota vaatimusten kumulatiiviseen vaikutukseen silloin, kun niiden vaikutukset voivat korostua varattujen toimintojen suuren määrän vuoksi (esim. jos varattuihin toimintoihin kuuluu myös oikeudellinen neuvonta).

**Kyproksen** olisi tarkistettava asumisedellytyksen soveltamista EU:n kansalaisiin, jotka haluavat päästä ammattiin Kyproksessa, ja **Slovenian** olisi poistettava kansallisuusvaatimus Sloveniassa päteviltä EU:n kansalaisilta.

**Bulgarian** olisi arvioitava uudelleen, onko oikeudellista neuvontaa ja kansalaisten edustamista hallintoviranomaisissa tarpeellista varata asianajajille, kuten uudessa lakiesityksessä ehdotetaan.

**Italian** olisi selkiytettävä ammatin harjoittamista rajoittavia vaatimuksiaan, kuten yhteensopimattomuussäännön laajaa soveltamisalaa, etenkin patenttiasiamiesten ja muiden sellaisten ammattien osalta, joiden ammattieettiset säännöt ovat samankaltaiset kuin asianajajilla. Lisäksi olisi arvioitava uudelleen, onko hiljattain käyttöön otettu vaatimus vähintään viiden tapauksen hoitamisesta vuodessa perusteltu ja oikeasuhteinen.

**Kroatian** olisi tarkasteltava uudelleen säännöstä, jonka mukaan asianajaja menettää oikeutensa harjoittaa ammattia, jos hän ei harjoita sitä yli kuuteen kuukauteen.

**Belgian, Ranskan ja Saksan** olisi lisättävä avoimuutta ja tarkasteltava uudelleen korkeimmissa oikeuksissa toimiviin asianajajiin sovellettavia ammattiin pääsyn sääntöjä ja selvennettävä erityisesti eurooppalaisia asianajajia koskevia sääntöjä.

**Saksan** olisi tarkasteltava uudelleen, onko liittovaltion korkeimmassa oikeudessa (*Bundesgerichtshof*) esiintymiseen edelleen tarpeellista soveltaa ikärajoja vai voitaisiinko niiden sijaan soveltaa tavoitteen kannalta asianmukaisempia vaatimuksia, kuten työkokemusta koskevia vaatimuksia.

**Espanjan** on tarkasteltava uudelleen *procuradores*-ammattiryhmälle varattujen toimintojen soveltamisalaa ja erityisesti sitä, voitaisiinko tietyt toiminnot, kuten tekninen edustaminen tai asiakirjojen toimittaminen tuomioistuimiin, jakaa *abogados*-ammattiryhmän kanssa.

---

toiminnan harjoittamista vähemmän rajoittavilla velvoitteilla. Palveluja tarjoavalla asianajajalla voidaan esimerkiksi vaatia olevan paikallisen asianajajan toimistossa prosessiosoite, johon asianomaisen oikeusviranomaisen tiedoksiannot voidaan toimittaa.

Espanjan olisi lisäksi annettava selkeät ohjeet asianajajien rekisteröitymisestä uuden pätevyisyjärjestelmän voimaantulon jälkeen.

**Yhdistyneen kuningaskunnan** olisi arvioitava mahdollisuuksia ottaa käyttöön joustavammat ammatillista vastuuvakuutusta koskevat velvoitteet ammatinharjoittajille aiheutuvan taloudellisen rasituksen keventämiseksi.

**Italian** ja **Kreikan** olisi varmistettava, että ulkomailla hankittu koulutus ja työkokemus otetaan asianmukaisesti huomioon, jotta asianajajat voivat päästä asianajajaharjoitteluihin tapauksessa C-313/01 annetun tuomion mukaisesti.

## II.5 Patenti- tai tavaramerkkiasiamiehet

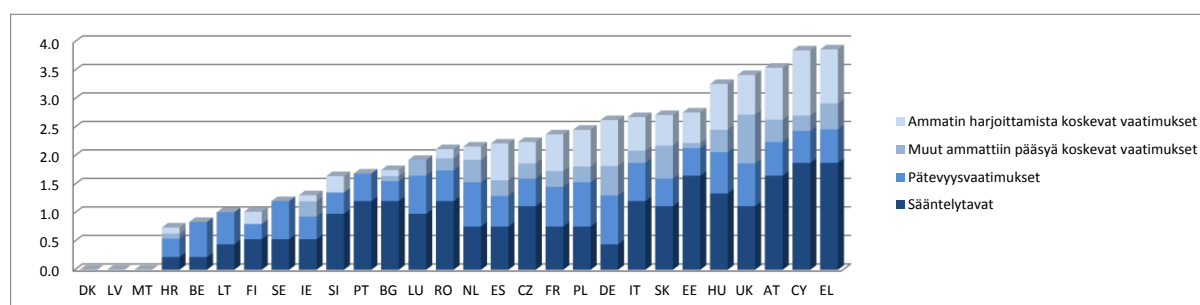
Patenti- tai tavaramerkkiasiamiehen<sup>46</sup> ammatti on säännelty 22 jäsenvaltiossa, ja kahdessa muussa jäsenvaltiossa asiaan liittyvät toiminnot on varattu nimenomaisesti asianajajille. Useimmissa maissa ammattia säännellään sekä varattujen toimintojen että suojatun ammattinimikkeen avulla (**Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovenia, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta**). Muutamassa maassa sääntely perustuu ainoastaan ammattinimikkeen suojaamiseen (**Irlanti, Ruotsi ja Suomi**), ja seitsemässä maassa ammattia säännellään yksinomaan varattujen toimintojen avulla (**Belgia, Kroatia, Liettua, Saksa, Slovakia, Tšekki ja Unkari**)<sup>47</sup>. **Kreikassa** ja **Kyproksessa** toiminnot on varattu ainoastaan asianajajille.

Syyt, joilla jäsenvaltiot perustelevat ammatin sääntelyä, perustuvat a) kuluttajien ja palvelun vastaanottajien (esim. oikeudenhaltijoiden) suojaamiseen ja b) kyseisiä asioita käsittelevien suojamekanismien ja oikeusjärjestelmien riippumattomuuteen. Niinpä jäsenvaltiot ovatkin maininneet sääntelyn syyksi sen, että patenti- tai tavaramerkkiasiamiehet käsittelevät työssään erittäin monimutkaista immateriaalioikeutta ja innovaatioiden teknisiä ominaisuuksia ja että asioiden epäasianmukainen hoitaminen vahingoittaisi heidän asiakkaidensa asemaa ja häiritäisi immateriaalioikeuksien käsittelyä ja suojaamista kyseisessä maassa.

<sup>46</sup> Patenttiasiamiehiä kutsutaan monissa jäsenvaltioissa patenttiasianajajiksi (esim. Itävallassa ja Saksassa 'Patentanwälte').

<sup>47</sup> Olemassa on myös eurooppapatenttiasiamiehen pätevyys, joka perustuu kaikkien EU:n jäsenvaltioiden allekirjoittamaan Euroopan patenttisopimukseen. Pätevyyden haltija voi käyttää nimeä edustaessaan hakijaa Euroopan patenttiovastossa. Pätevyys ei kuitenkaan oikeuta patenttiasiamiehen ammatin harjoittamiseen niissä sopimuksen allekirjoittaneissa maissa, joissa ammatti on säännelty.

**Kaavio 6. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: patentti- tai tavaramerkkiasiamiehet**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 6 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan patentti- tai tavaramerkkiasiamiehen ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista. Kaavio perustuu uuteen, rajoittavuutta koskevaan indikaattoriin.

Varatut toiminnot vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Osassa jäsenvaltioista (**Bulgaria, Liettua, Luxemburg, Slovenia, Unkari, Viro** ja **Yhdistynyt kuningaskunta**) patentti- tai tavaramerkkiasiamiehille on varattu yksinoikeus neuvontaan ja patenttivistastossa tai muissa hallintoviranomaisissa edustamiseen. **Liettuassa** toiminto on varattu ainoastaan sellaisten ulkomaisten henkilöiden osalta, jotka eivät asu pysyvästi jossakin EU:n jäsenvaltiossa (tai eivät ole sijoittautuneet EU:n jäsenvaltioon oikeushenkilöinä), ja **Espanjassa** muiden kuin EU:n kansalaisten osalta. **Puolassa** varattuja toimintoja ovat neuvonta sekä edustaminen patenttivistastossa ja hallintotuomioistuimissa muita teollisoikeuksia kuin tavaramerkkejä koskevissa näkökohdissa on varattu yksinomaan patenttiasiamiehille.

Tuomioistuimissa edustaminen immateriaalioikeuksia koskevissa asioissa on varattu yksinomaan patenttiasiamiehille **Saksassa** ja **Unkarissa**. Useissa maissa toiminto on jaettu muiden ammattien kanssa, kuten asianajajien, notaarien tai oikeudellisten neuvonantajien kanssa (**Bulgaria, Italia, Itävalta, Portugal, Puola, Slovakia, Tšekki** ja **Viro**). Muissa jäsenvaltioissa kaikenlainen tuomioistuimissa edustaminen, immateriaalioikeuksia koskevat asiat mukaan lukien, on varattu patenttiasiamiesten sijaan asianajajille tai muille oikeusalan ammattilaisille (esimerkiksi **Belgiassa, Espanjassa, Portugalissa, Ranskassa, Romaniassa, ja Sloveniassa**).

Immateriaalioikeuksia koskevien oikeudellisten asiakirjojen laatiminen on varattu patenttiasiamiehille ja muille oikeusalan ammattilaisille useissa jäsenvaltioissa (**Itävalta, Puola, Romania, Slovakia** ja **Tšekki**). **Unkarissa** se on kuitenkin varattu yksinomaan patenttiasiamiehille.

**Unkarissa** patenttiasiamiehille on varattu myös teollisoikeuksia koskevien asioiden tutkiminen tai niihin liittyvä neuvonta.

**Kreikassa** ja **Kyproksessa** patentti- tai tavaramerkkiasiamiehen ammattia ei sinänsä säännellä, mutta asiaan liittyvät toiminnot on varattu asianajajille.

Myös jäsenvaltioiden soveltamissa pätevyysvaatimuksissa on merkittäviä eroja. Kaikissa jäsenvaltioissa edellytetään kolmesta viiteen vuotta kestäviä yliopisto-opintoja, mutta **Irlannissa, Itävallassa, Kroatia** ja **Unkarissa** edellytetään myös erikoistumisopintoja (tekniikan tai luonnontieteiden opintoja). **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** edellytetään patentti- ja tavaramerkkioikeuden erikoistumiskursseja. Rekisteriviranomaisen hyväksymiä kursseja on vain vähän.

Useimmissa jäsenvaltioissa edellytetään myös aiempaa työkokemusta, jonka vaadittu kesto vaihtelee kahdesta vuodesta (**Bulgaria**) viiteen (**Kroatia** ja **Liettua**) tai jopa seitsemään ja

puoleen vuoteen (**Itävalta**). Tietyissä jäsenvaltioissa vaaditaan patenttiasiamiehen valvonnassa suoritettua työharjoittelua (**Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Luxemburg, Puola, Saksa, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta**). Useimmissa jäsenvaltioissa on myös läpäistävä ammattia koskeva koe.

Vaaditun koulutuksen kesto voi näin ollen vaihdella kolmesta vuodesta (**Portugalissa** ei vaadita harjoittelua tai aiempaa työkokemusta) seitsemään vuoteen (**Saksa**) tai jopa 12,5 vuoteen (**Itävalta**). Tässä yhteydessä on hyvä ottaa huomioon, että toimintoja voivat suorittaa myös asianajajat, joiden ei tarvitse erikoistua immateriaalioikeuteen.

Ammatillista vastuuvakuutusta vaaditaan 12 jäsenvaltiossa, ja osassa rajoitetaan myös vakuutusehtoja (esimerkiksi **Yhdistyneessä kuningaskunnassa**).

Useissa jäsenvaltioissa sovelletaan yritysmuotoa koskevia rajoituksia ja osakkuutta koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi **Itävallassa** yrityksen on oltava kokonaan patentti- tai tavaramerkkiasiamiesten omistuksessa. Muissa maissa, kuten **Romaniassa**, ammattia voi harjoittaa ammattipalveluyrityksen muodossa (osakkeista 100 prosenttia oltava patentti- tai tavaramerkkiasiantuntijoiden omistuksessa) tai tavallisen yrityksen muodossa (muiden ammattien edustajien kanssa). **Unkarissa** säännellään sekä ammatinharjoittajien henkilöyhtiöitä (100 prosenttia osakkeista oltava patenttiasiamiesten omistuksessa) että ammattipalveluyrityksiä (75 prosenttia osakkeista oltava patenttiasiamiesten omistuksessa). **Ranskassa** ei ole osakkuutta koskevia vaatimuksia, mutta yrityksen päätöksentekovallan edellytetään olevan patentti- tai tavaramerkkiasiamiesten hallussa. **Kreikassa** ja **Kyproksessa** edellytetään, että kaikki osakkaat ovat asianajajia. **Puolassa** ja **Saksassa** ammattihenkilöiden edellytetään omistavan vähintään 50 prosenttia osakkeista.

Patenttiasiamiehen ammatin harjoittaminen yhdessä muiden ammattien kanssa on kiellettyä useissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi **Itävallassa** ja **Unkarissa**), kun taas toisissa maissa ammattia saa harjoittaa vain oikeusalan tai laskentatoimen ammattien kanssa (**Saksa** ja **Viro**).

Palvelujen rajatylittävän tarjonnan osalta on todettava, että useat jäsenvaltiot eivät ole vielä saattaneet direktiiviä 2013/55/EU<sup>48</sup> osaksi kansallista patentti- tai tavaramerkkiasiamiehiä koskevaa lainsäädäntöään. Esimerkiksi **Saksassa** ja **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** on määritetty rajallinen joukko ammattipätevyyksiä, jotka maissa tunnustetaan, eivätkä ne tunnusta tietyissä EU:n jäsenvaltioissa hankittua patentti- tai tavaramerkkiasiamiehen ammattipätevyyttä.

**Slovakiassa** sovelletaan muissa EU:n jäsenvaltioissa tutkinnon suorittaneisiin erityistä ammattipätevyyden tunnustamismenettelyä avustavan patenttiasianajajan (säänntelemättömään) ammattiin pääsemiseksi.

### Suositukset

**Slovakian** olisi varmistettava, että avustavan patenttiasianajajan ammattiin pyrkiviin ulkomaisen tutkinnon haltijoihin sovellettava ammattipätevyyden tunnustamismenettely on työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja syrjimättömyyttä koskevien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) määräysten sekä asiaa koskevan oikeuskäytännön mukainen.

<sup>48</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/55/EU, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY ja hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta.

**Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan** olisi saatettava direktiivi 2013/55/EU osaksi kansallista lainsäädäntöään mahdollisimman pian ja varmistettava, että ne noudattavat patenttiasiamiehiä koskevaa EU:n lainsäädäntöä.

**Itävallan, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan** olisi harkittava uudelleen eritasoisia sääntelytoimiaan, kuten useiden vuosien työkokemuksen tai työharjoittelun edellyttämistä koulutusvaatimusten lisäksi, ja pyrittävä tarjoamaan vaihtoehtoisia tapoja hankkia ammattipätevyys.

**Kroatian, Liettuan, Ruotsin ja Viron** olisi arvioitava uudelleen aiemman työkokemuksen edellyttämistä vaatimuksena patenti- tai tavaramerkkiasiamiehen ammattiin pääsulle.

**Yhdistyneen kuningaskunnan** olisi arvioitava vaakutusasioita koskevia vaatimuksiaan varmistaakseen, etteivät ne ole liian rajoittavia.

**Itävallan, Puolan, Unkarin, Viron ja Yhdistyneen kuningaskunnan** olisi arvioitava patenti- tai tavaramerkkiasiamiehille varattujen toimintojen soveltamisalaa. **Kreikan ja Kyproksen** olisi arvioitava, ovatko teollisoikeuksia koskevat toiminnot yksinomaan asianajajille varaavat toimet oikeasuhteisia.

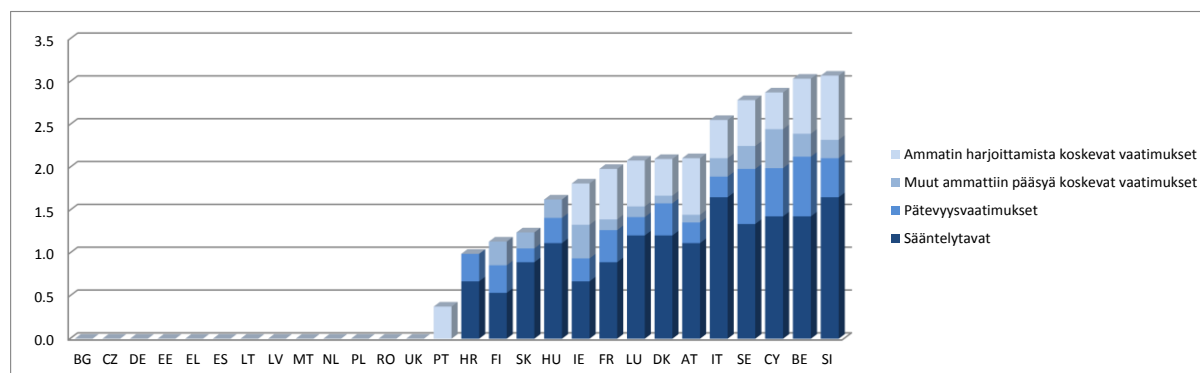
**Itävallan ja Unkarin** olisi arvioitava, ovatko patenti- tai tavaramerkkiasiamiehen ammatin harjoittamisen muiden ammattien kanssa kieltävät rajoitukset oikeasuhteisia.

**Itävallan, Puolan, Saksan ja Unkarin** olisi arvioitava osakkuusvaatimustensa oikeasuhteisuutta.

## II.6 Kiinteistönvälittäjät

Kiinteistöalan kansallisissa sääntelytavoissa on suuria eroja. Osassa jäsenvaltioista kiinteistönvälittäjän ammattia on säännelty jo pitkään (esimerkiksi **Itävallassa** vuodesta 1973 alkaen), mutta toisissa sääntely on aloitettu vasta hiljattain (esimerkiksi **Irlannissa** vuonna 2011). Kolmessa maassa vaikuttaa olevan aikomuksena aloittaa ammattiin pääsyn sääntely (**Saksassa, Slovakiassa ja Tšekissä**). **Alankomaissa, Portugalissa ja Puolassa** on puolestaan hiljattain päätetty aloittaa sääntelyn purkaminen.

**Kaavio 7. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: kiinteistönvälittäjät**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 7 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan kiinteistönvälittäjän ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista. Kaavio perustuu uuteen, rajoittavuutta koskevaan indikaattoriin.

Ammatti on säännelty 14 jäsenvaltiossa: **Belgiassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Kroatiaassa, Kyproksessa, Luxemburgissa, Ranskassa, Ruotsissa, Slovakiaassa**<sup>49</sup>, **Sloveniassa, Suomessa, Tanskassa ja Unkarissa**. Useimmissa maissa sääntely perustuu varattuihin toimintoihin. **Belgiassa, Italiassa, Irlannissa, Kyproksessa, Luxemburgissa, Sloveniassa, Suomessa**<sup>50</sup> ja **Tanskassa** sääntelykeinona käytetään toimintojen varaamisen lisäksi myös ammattinimikkeen suojaamista. **Espanjassa** kiinteistönvälittäjien toimintoja säännellään alueellisesti.

Useimmissa maissa kiinteistönvälittäjille on varattu samankaltaisia toimintoja. Ne kattavat pääasiassa välittäjänä toimimisen kiinteistön myyjän ja ostajan välillä, neuvonta mukaan lukien. Joissakin tapauksissa kiinteistönvälittäjät kuitenkin tekevät kaupan osapuolten yhteen saattamisen ja neuvonnan lisäksi muitakin tehtäviä, joista osa on hyvin monimutkaisia. Esimerkiksi Pohjoismaissa laillistetut kiinteistönvälittäjät tarjoavat asiantuntemuksensa mukaista oikeudellista neuvontaa (esimerkiksi **Ruotsissa** laillistetut kiinteistönvälittäjät avustavat asianmukaisten asiakirjojen laatimisessa tai antavat sopimusmääräyksiä koskevia neuvoja). **Suomessa** useimmat kiinteistönvälittäjien välittämät kaupat koskevat asunto-osakeyhtiön osakkeiden myymistä ja ostamista eikä niitä tarvitse vahvistaa erikseen notaarilla. **Italia** ja **Tanska** mainitsevat varattuna toimintona kiinteistön arvon arvioinnin<sup>51</sup>, kun taas **Itävallassa** kiinteistönvälittäjille on varattu viranomaisissa/tuomioistuimissa edustaminen (niiltä osin kuin toimintoa ei ole varattu asianajajille) ja kiinteistöjen julkisten huutokauppojen hoitaminen. **Belgiassa** ja **Ranskassa** *syndic*-nimikkeellä toimivat kiinteistönvälittäjät osallistuvat yhteisomistuksessa olevien kiinteistökohteiden hallinnointiin ja johtamiseen.

Kiinteistönvälittäjien toiminnot on usein jaettu asianajajien ja/tai notaarien kanssa. Muutamissa tapauksissa ainakin osa kiinteistönvälitykseen liittyvistä toiminnoista vaikuttaa kuitenkin olevan varattu yksinomaan päteville kiinteistönvälittäjille (**Irlanti, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Ruotsi ja Slovenia**).

Useimmissa maissa edellytyksenä on noin kahdesta kolmeen vuotta kestävä koulutus, jota saattaa täytyä täydentää harjoittelulla ja/tai työkokemuksella ja/tai kokeella. Tiukimmat vaatimukset selittyvät osin tietyillä kiinteistönvälittäjien haastavilla tehtävillä (esimerkiksi **Itävallassa, Ruotsissa ja Tanskassa**). Sitä vastoin esimerkiksi **Italiassa, Kroatiaassa, Suomessa ja Unkarissa** pätevyysvaatimukset ovat suhteellisen matalat. **Unkarissa** koulutusohjelma kestää vain kuusi kuukautta, ja **Suomessa** edellytetään ainoastaan ammattia koskevan kokeen suorittamista, ei erityistä koulutusta tai aiempaa työkokemusta. **Kroatiaassa** ja **Italiassa** on käytössä pakollinen koe, jossa on osallistumisvaatimuksena lukion päättötodistus ja **Italiassa** lisäksi 80 tunnin koulutuksen suorittaminen.

Useimmiten vaaditun ammattipätevyyden voi hankkia eri tavoilla. Ainoastaan **Belgiassa, Italiassa, Kroatiaassa, Kyproksessa, Ruotsissa ja Suomessa** vaikuttaa olevan vain yksi polku kiinteistönvälittäjäksi pätevytykseen.

Sekä kevyemmän sääntelyn että tiukkojen vaatimusten maissa on käytössä myös muita keinoja kuluttajansuojan turvaamiseen ja petostentorjuntaan. Useimmissa maissa ammatinharjoittajien on pakko rekisteröityä ammattialajärjestön tai valtion elimen rekisteriin ja hankkia ammatillinen vastuuvakuutus, mutta eräissä maissa ammatinharjoittajien on lisäksi

<sup>49</sup> Slovakiaassa ammattia ei pidetä säänneltynä ammattina, koska sääntely koskee ainoastaan kaupankäyntiä koskevia toimia. Lisätietoa on saatavilla tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

<sup>50</sup> Suomessa ammattinimike on suojattu, mutta laissa edellytetään myös, että kiinteistönvälityslähtöisen vastaavalla hoitajalla ja vähintään puolella sen välitystehtäviä suorittavasta henkilöstöstä on vaadittu pätevyys.

<sup>51</sup> Latviassa, Liettuassa ja Unkarissa kiinteän omaisuuden arvon arvioijat ovat erillinen ammattikunta.

todistettava, ettei heillä ole aiempia rikostuomioita ja/tai että heillä on hyvä maine<sup>52</sup>, taikka toimitettava todiste vakavaraisuudesta tai rahoitusvakuus<sup>53</sup>. Pakollista jatkuvaa ammatillista kehittymistä koskevat vaatimukset eivät ole kestoaltaan merkittäviä, ja niitä havaittiin vain viidessä maassa<sup>54</sup>.

Muutamissa maissa tiettyjen kiinteistönvälittäjän ammatin kanssa yhteensopimattomien toimintojen harjoittaminen on kielletty erikseen. Tietyissä tapauksissa rajoitus menee yleistä eturistiriitojen kieltoa pidemmälle (esimerkiksi **Italiassa** ja **Ruotsissa**). Esimerkiksi **Italiassa** kiinteistönvälittäjät eivät saa toimia julkisessa virassa (paitsi osa-aikaisesti) tai harjoittaa muita toimintoja itsenäisenä ammatinharjoittajana tai yrittäjänä. **Sloveniassa** kiinteistönvälittäjältä edellytetään kansalaisuutta<sup>55</sup>.

Maissa, joissa ammattia ei säännellä, kuluttajien etuja suojataan muilla keinoilla, kuten yleisellä kuluttajansuojalla koskevalla lainsäädännöllä, yksityis- ja rikosoikeudellisella lainsäädännöllä ja ammattieettisillä säännöillä. Sääntelyn vaihtoehtona voivat olla myös itsesääntely ja vapaaehtoiset sertifiointijärjestelmät. Näin on esimerkiksi **Alankomaissa**, **Liettuassa**, **Puolassa**, **Tšekissä** ja **Yhdistyneessä kuningaskunnassa**.

### Suosituksukset

**Irlannin, Itävallan, Kyproksen, Luxemburgin, Ruotsin ja Slovenian** olisi harkittava tällä hetkellä ainoastaan kiinteistönvälittäjille varattujen toimintojen avaamista myös muille ammattihenkilöille.

**Belgian, Irlannin, Itävallan, Kyproksen, Ranskan, Ruotsin, Slovakian ja Tanskan** olisi arvioitava, missä määrin pakollisten pätevyysvaatimusten kestot ovat välttämättömiä kiinteistönvälittäjien tehtävien ja sääntelyn tavoitteiden kannalta.

**Belgian, Italian, Kroatian, Kyproksen, Ruotsin ja Suomen** olisi harkittava mahdollisuutta sallia vaihtoehtoisia polkuja ammattiin pääsyyn.

**Belgian** olisi arvioitava osakkuutta ja äänivaltaa koskevien rajoitustensa tarpeellisuutta.

**Slovenian** olisi harkittava uudelleen kiinteistönvälittäjiä koskevaa kansallisuusvaatimusta.

**Tšekin** olisi tulevassa uudistuksessaan pyrittävä välttämään useiden eritasoisten sääntelytoimien käyttämistä ja arvioitava tarkasti, voitaisiinko kuluttajansuojan tavoite saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten ammattinimikkeen suojaamisella.

**Saksan** olisi seurattava uuden sääntelyn käyttöönottoa koskevaa keskustelua ja perustettava sääntelyyn mahdollisesti tehtävät muutokset luotettaviin suhteellisuusarviointeihin.

**Italian** olisi arvioitava yhteensopimattomia toimintoja koskevien kieltojen oikeasuhteisuutta ja tarpeellisuutta.

**Espanjan** olisi tarkasteltava uudelleen voimassa olevaa alueellista sääntelyä, sillä alueelliset säännöt voivat aiheuttaa epäselvyyttä ammattiin pääsyyn ja sen harjoittamisen ehdoista sekä luoda esteitä liikkuvuudelle.

**Slovakian** olisi poistettava vaatimus, jonka mukaan muissa EU:n jäsenvaltioissa tutkinnon suorittaneiden on läpäistävä tutkintotodistuksen akateemisen tunnustamisen menettely.

<sup>52</sup> Italia, Itävalta, Slovenia ja Unkari.

<sup>53</sup> Belgia, Itävalta, Ranska, Suomi, Tanska ja Unkari.

<sup>54</sup> Belgia, Irlanti, Ranska, Ruotsi ja Slovenia.

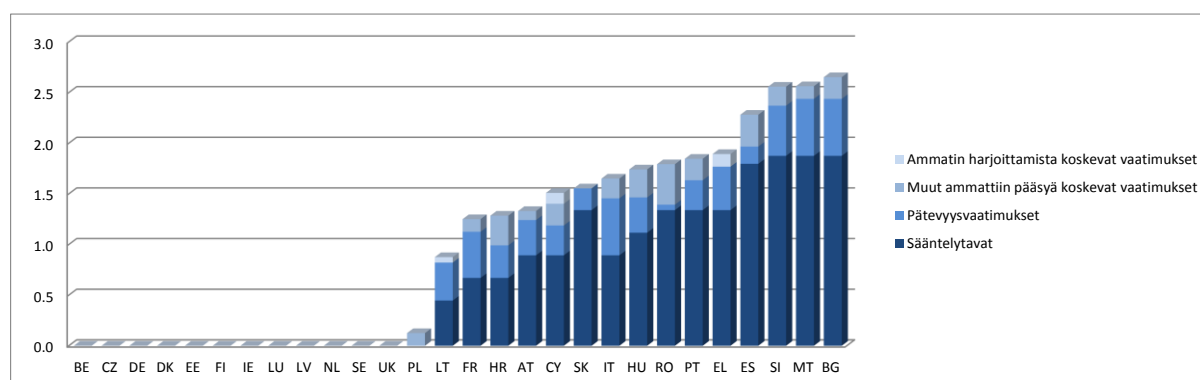
<sup>55</sup> Muissa jäsenvaltioissa hankittu ammattipätevyys tunnustetaan, mutta säännöt eivät vaikuta koskevan ulkomaan kansalaisia, jotka ovat hankkineet ammattipätevyyden Sloveniassa.

## II.7 Matkaoppaat

Matkaoppaan ammatti on säännelty 14 jäsenvaltiossa: **Bulgariassa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kroatiaassa, Kyproksessa, Liettuassa, Maltassa, Ranskassa, Romaniassa, Unkarissa, Slovakiassa ja Sloveniassa.** Sääntelyn tiukkuus vaihtelee kuitenkin merkittävästi. Sääntely on yleisintä Etelä-Euroopassa ja Välimeren alueella. Se perustuu yleensä kulttuuria, historiaa, arkeologiaa ja taiteellista perintöä sekä niiden asianmukaista arvostusta koskeviin näkökohtiin.

Sekä matkailuala että kuluttajien käyttäytyminen ovat muuttuneet viime vuosina, ja nykyään kulttuuri- ja perintökohteista on yhä useammin saatavilla tietoa myös muista, esimerkiksi digitaalisista, lähteistä. Matkaoppaan ammatin sääntelyn perusteita ja oikeasuhteisuutta on arvioitava tarkkaan sen varmistamiseksi, että rajoitukset rajoitetaan siihen, mikä on tarpeen jäsenvaltioiden kulttuurisen rikkauden vahingoittumisen estämiseksi.

**Kaavio 8. Rajoittavuutta koskeva indikaattori: matkaoppaat**



Lähde: Euroopan komissio, marraskuu 2016.

Kaaviosta 8 ilmenee jäsenvaltioiden suhteellinen järjestys vertailtaessa sitä, miten eri jäsenvaltioissa rajoitetaan matkaoppaan ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista. Kaavio perustuu uuteen, rajoittavuutta koskevaan indikaattoriin.

Ammattia sääntelevienkin jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja. **Bulgariassa, Espanjassa, Maltassa ja Sloveniassa** hyödynnetään sekä varattuja toimintoja että ammattinimikkeen suojaamista, mutta useimmissa ammattia sääntelevistä jäsenvaltioista sääntely perustuu ainoastaan varattuihin toimintoihin<sup>56</sup>.

Varattujen toimintojen soveltamisala vaihtelee merkittävästi ammattia sääntelevien jäsenvaltioiden välillä. **Bulgariassa** ja **Itävallassa** tietyn ammattipätevyyden omaaville on varattu hyvin monia eri toimintoja, joihin kuuluvat myös yhteiskunnallisen ja poliittisen tilanteen osoittaminen ja selittäminen ihmisille kansallisessa ja kansainvälisessä kontekstissa, ihmisten opastaminen urheilutapahtumissa ja sosiaalisissa tapahtumissa sekä matkailijoiden saattaminen lentoasemalta hotelliin. On syytä painottaa, että toiminnon varaaminen tietylle ammatille on rajoitus, jonka käyttö olisi rajoitettava siihen, mikä on välttämättä tarpeen yleisen edun suojaamiseksi.

Varattujen toimintojen määrittäminen aluetasolla esimerkiksi liittovaltiossa edellyttää erityishuomiota, jos toimintojen soveltamisalaa rajataan alueellisesti jäsenvaltion sisällä, kuten **Espanjassa, Italiassa ja Kroatiaassa.** Siitä voi seurata, että ammatinharjoittajien on

<sup>56</sup> Tämän ammatin ja siihen liittyvien muiden ammattien, kuten matkanjohtajan tai matkanvälittäjän ammattien, sääntelystä on lisätietoa keskinäisen arvioinnin osana laaditussa raportissa.

hankittava yhdessä jäsenvaltiossa useita eri pätevyyskriteerejä ja lupia, jos haluavat harjoittaa toimintojaan useammalla kuin yhdellä alueella. Tällaiset erot tekevät ammattiin pääsystä ja sen harjoittamisesta hankalampaa<sup>57</sup> ja voivat herättää kysymyksiä unionin oikeuden noudattamisesta.

Ammattia sääntelevissä jäsenvaltiossa on erilaisia ammattipätevyyttä koskevia vaatimuksia. Pätevyyden taso vaihtelee ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulututkintoon, ja vaadittujen opintojen kesto vaihtelee **Kyproksen** yhdestä vuodesta **Italian** viiteen vuoteen.

**Kreikassa** on aiemmin vaadittu matkaopaskoulussa suoritettua tutkintoa, mutta hiljattain tehdyn muutoksen jälkeen myös yleisen tutkinnon, kuten arkeologiaa, historiaa, sosiaaliantropologiaa tai etnologiaa koskevan tutkinnon, suorittaneet ovat voineet saada luvan toimia matkaoppaana suorittuaan kahden kuukauden erityiskurssin. **Italiassa** pätevyystutkintoon sisältyy tietyn alueen historiallista ja taiteellista perintöä käsittelevä kirjallinen koe ja haastattelu. **Espanjassa** ja **Italiassa** on käytössä useita eri sääntöjä ammattia ja sitä koskevia vaatimuksia sääntelevästä alueesta tai autonomisesta alueesta riippuen. Useimmat jäsenvaltiot edellyttävät yksityiskohtaista tietoa kyseisestä maasta, kuten sen historiasta tai taiteesta (esim. **Kypros** ja **Slovenia**).

**Espanjassa, Kroatian ja Sloveniassa** matkaoppaille pidetään valtiollinen koe.

Matkaoppaan ammattiin ei sovelleta oikeudellista muotoa, osakkuutta tai johdon ohjausta koskevia rajoituksia.

Sellaisten kohteiden luettelointi, joissa matkaoppaana toimiminen edellyttää tiettyä pätevyyttä, ja kyseisen erityispätevyyden hankkimista koskevien sääntöjen määrääminen voivat myös johtaa perusteettomiin rajoituksiin, jos todellisia syitä kunkin kohteen lisäämiselle luetteluun ei ole arvioitu ja jos kokeita järjestetään vain kahden vuoden välein, kuten **Italiassa** vaikuttaa olevan tapana. Toisissa jäsenvaltioissa, kuten **Ranskassa**, tietyille historiallisille monumenteille on pääsy vain pätevillä matkaoppailla. **Kroatian** lainsäädännössä säädetään nimenomaisesti, että esimerkiksi museossa, galleriassa, luonnonsuojelualueella ja arkeologisella paikalla tarjottavat asiantuntijaoppaan palveluja ei katsota matkaoppaan toiminnoiksi. Tämä voi johtaa markkinoiden pirstaloitumiseen ja kuormittaa muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajia, jotka kulkevat matkailijoiden mukana tietyn maan eri osissa ja tarjoavat palveluitaan useammassa kuin yhdessä kohteessa.

#### Suosituks

**Kaikkien ammattia sääntelevien jäsenvaltioiden** olisi harkittava ammatin sääntelyn perusteita ja oikeasuhteisuutta.

**Bulgarian, Itävallan, Maltan ja Slovenian** olisi harkittava varattujen toimintojen täsmällisempää määrittelyä, sillä varattujen toimintojen soveltamisala on kyseisissä maissa hyvin laaja tai määrittelemättä.

**Italian** ja **Kroatian** olisi i) selkeytettävä matkaoppaita koskevaa sääntelykehystä, sillä eri alueiden erilainen sääntely näyttää haittaavan markkinoille pääsyä ja vaikuttaa sekä kotimaisiin palveluntarjoajiin että väliaikaisten palvelujen tarjoajiin, ja ii) tarkasteltava uudelleen tietyn pätevyyden haltijoille varattujen kohteiden luetteloa ja harkittava kunkin rajoituksen oikeasuhteisuutta.

<sup>57</sup> Ks. myös palveludirektiivin täytäntöönpanosta annettuun komission tiedonantoon COM(2012) 261 liittyvä palvelujen sisämarkkinoiden suorituskykytestien tuloksia käsittelevä komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2012) 147.

**Espanjan** olisi i) tarkasteltava uudelleen matkaoppaan toiminnon pääsyaatimuksia, jotka on tällä hetkellä määritelty eri tavoin eri autonomisilla alueilla ja jotka siten rajoittavat ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista niin vakiintuneiden palveluntarjoajien kuin väliaikaisesti palvelujaan tarjoavien kannalta, ja ii) varmistettava, että luvat pätevät koko maassa.