



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 26.4.2013
SWD(2013) 148 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien
harjoittamista helpottavista toimenpiteistä**

{ COM(2013) 236 final }

{ SWD(2013) 149 final }

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	3
2.	MENETTELYTAPAKYSYMYKSET JA INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN ..	3
3.	ONGELMAN MÄÄRITTELY	4
3.1.	Tilanne	4
3.2.	Ongelmat	4
3.2.1.	Viranomaiset eivät noudata EU:n lainsäädäntöä (vaatimustenvastainen lainsäädäntö tai virheellinen soveltaminen) ja tämän vaikutukset EU:n siirtotyöntekijöihin.....	4
3.2.2.	Työnantajat ja oikeudelliset neuvonantajat eivät noudata EU:n lainsäädäntöä (eivät kykene tai eivät ole halukkaita soveltamaan EU-lainsäädäntöä oikein) ja tämän vaikutukset EU:n siirtotyöntekijöihin	4
3.2.3.	EU:n siirtotyöntekijät eivät saa tietoja tai heillä ei ole keinoja oikeuksiensa varmistamiseksi.....	5
3.3.	Syyt ja taustatekijät	5
3.4.	Kehen asia vaikuttaa ja miten	5
3.5.	Perusskenaario ja toimenpiteiden tarve.....	5
4.	TOISSIJAISUUDEN ANALYYSI.....	6
5.	TAVOITTEET	6
6.	TOIMINTAVAIHTOEHDOT	6
6.1.	Ei lisätoimia EU:n tasolla (perusskenaario).....	6
6.2.	Yhteiset ohjeasiakirjat.....	6
6.3.	Komission suositus jäsenvaltioille	7
6.4.	Direktiivi, jolla otetaan käyttöön tukitoimenpiteitä EU:n siirtotyöntekijöille, erityisesti:	7
6.5.	Direktiivi, jolla otetaan käyttöön EU:n siirtotyöntekijöiden vahvistettu suoja.....	7
7.	VAIKUTUSTEN ANALYSOINTI	7
7.1.	Vaihtoehto 1: Perusskenaario.....	7
7.2.	Vaihtoehto 2: Yhteiset ohjeasiakirjat	8
7.3.	Vaihtoehto 3: Komission suositus jäsenvaltioille	8
7.4.	Vaihtoehto 4: Direktiivi, jolla otetaan käyttöön EU:n siirtotyöntekijöitä tukevia toimenpiteitä.....	9
7.5.	Vaihtoehto 5: Direktiivi, jolla otetaan käyttöön EU:n siirtotyöntekijöiden vahvistettu suoja	10
8.	VAIHTOEHTOJEN VERTAILU	10
9.	SEURANTA JA ARVIOINTI	11

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien harjoittamista helpottavista toimenpiteistä

(ETAn kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi neljästä vapaudesta, joille sisämarkkinat perustuvat, yhdessä tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden kanssa. Se on kirjattu SEUT-sopimuksen 45 artiklaan ja sitä on täsmennetty johdetussa oikeudessa asetuksella (EU) N:o 492/2011 (aiempi asetus (ETY) N:o 1612/68).

Se merkitsee sitä, että toiseen jäsenvaltioon työskentelyä varten muuttavilla EU:n kansalaisilla on oikeus siihen, ettei heitä syrjitä kansalaisuuden perusteella työnsaannin, työolojen ja -ehtojen, sosiaali- ja veroetuksien myöntämisen, ammattiliittojen jäsenyyden, koulutuksen saannin, asunnon saannin ja lasten koulutuksen saannin osalta.

Tällä aloitteella ei ole tarkoitus luoda uusia oikeuksia EU:n siirtotyöntekijöille, vaan sillä vastataan eri tahojen esiin tuomiin lukuisiin ongelmiin, jotka koskevat tarvetta varmistaa, että EU:n kansalaisten oikeudet ovat todellisia, ja poistaa esteitä, joita he kohtaavat muuttaessaan valtioiden rajojen yli. Se on komission hyväksymän Eurooppa 2020 -strategian ja työllisyyspaketin tavoitteiden mukainen.

2. MENETTELYTAPAKYSYMYKSET JA INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN

Ehdotuksessa on otettu huomioon myös tutkimuksia ja raportteja, joita laatimassa on ollut työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän alan asiantuntijoita, kuten riippumattomien asiantuntijoiden verkosto, joka tukee työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston toimintaa.

Kesä-elokuussa 2011 järjestettiin julkinen kuuleminen, jossa kansalaisia ja organisaatioita pyydettiin esittämään kantojaan suurimmista ongelmista, jotka liittyvät EU:n työntekijöiden liikkuvuuteen, tällä hetkellä tarjottavan suojan tasosta ja tarpeesta EU:n toimiin, jotta työntekijät pystyisivät hyödyntämään oikeuksiaan täysimääräisesti.

Asiasta keskusteltiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa, joka koostuu jäsenvaltioiden ja kansallisen ja Euroopan tason työmarkkinaosapuolten edustajista.

3. ONGELMAN MÄÄRITTELY

3.1. Tilanne

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on ollut voimassa yli 40 vuotta, ja sen perustana on tärkeitä ja vankkoja oikeuksia. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut ohjeita asiaan liittyvän lainsäädännön tulkinnasta.

Rikkomusmenettelyt ovat tärkeä keino sen varmistamiseksi, että sääntöjä sovelletaan. Ne johtavat vaatimustenvastaisen lainsäädännön ja yleisten käytäntöjen muutoksiin. Niillä ei kuitenkaan ratkaista ihmisten yksittäisiä ongelmatapauksia, eikä niitä voi käynnistää tapauksissa, jotka koskevat yksityisiä tahoja.

Kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää kohtaavilla EU:n siirtotyöntekijöillä ei ole muita keinoja kuin nojautua komission toimiin ja viedä asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi; tämä eroaa siitä, mitä tapahtuu EU:n tasolla muilla aloilla, kuten rotuun, uskontoon, ikään tai sukupuoleen perustuvan syrjinnän tapauksessa. Nykyiset EU:n tason toimenpiteet ovat näin ollen rajoittuneita siltä osin kuin on kyse yksittäisten työntekijöiden oikeuksien tehokkaasta harjoittamisesta.

Kukin jäsenvaltio päättää oman oikeudellisen järjestelmänsä mukaisesti, minkälaista tukea ja suojaa EU:n siirtotyöntekijöille olisi tarjottava. minkä vuoksi tuki ja suojelu ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa. Alan asiantuntijoiden raporteissa tuodaan esiin, että maissa, joissa kansalaisuus on nimenomaisesti sisällytetty yhdeksi kielletyksi syrjintäperusteeksi, EU:n kansalaisten suoja on vahvempi.

EU:n jäsenvaltioiden välillä voisi olla huomattavasti enemmänkin alueellista liikkuvuutta: EU:n työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2011 vain 3,1 prosenttia työkäisistä eurooppalaisista asui muussa EU-jäsenvaltiossa kuin kotijäsenvaltiossaan.

3.2. Ongelmat

Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät oikeudet ovat vankat, mutta useat indikaattorit osoittavat, että kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää tapahtuu ja että työntekijöiden on vaikea harjoittaa oikeuksiaan käytännössä. Seuraavat ongelmat on kartoitettu:

3.2.1. Viranomaiset eivät noudata EU:n lainsäädäntöä (vaatimustenvastainen lainsäädäntö tai virheellinen soveltaminen) ja tämän vaikutukset EU:n siirtotyöntekijöihin

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt ovat olleet voimassa yli 40 vuotta. Tästä huolimatta jäsenvaltioissa esiintyy sitkeästi ongelmia, jotka liittyvät kansallisen lainsäädännön vaatimustenvastaisuuteen ja yleisiin käytäntöihin, ja niistä ilmoitetaan jatkuvasti komissiolle. Näillä ongelmilla voi olla voimakkaita kielteisiä vaikutuksia EU:n kansalaisiin, koska ne saattavat vaikuttaa työllistymisnäkömiin, työoloihin ja -ehtoihin tai sosiaalietujen saamiseen ja aiheuttaa näin häiriötä heidän sekä ammatilliseen että yksityiselämäänsä. Ne vaikuttavat myös EU:n kansalaisten integroitumiseen isäntämaan työmarkkinoille ja yhteiskuntaan. Näihin ongelmiin voidaan toki puuttua EU:n tasolla rikkomusmenettelyjen kautta, mutta sillä ei ole välitöntä vaikutusta asianomaisiin yksilöihin.

3.2.2. Työnantajat ja oikeudelliset neuvonantajat eivät noudata EU:n lainsäädäntöä (eivät kykene tai eivät ole halukkaita soveltamaan EU-lainsäädäntöä oikein) ja tämän vaikutukset EU:n siirtotyöntekijöihin

On ilmoitettu tapauksista, joissa julkiset ja yksityiset työnantajat eivät ole noudattaneet EU:n sääntöjä riippumatta siitä, onko kansallinen lainsäädäntö vaatimustenmukaista vai ei. Asiantuntijoiden ja komission keräämien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ongelma on

yleinen, vaikkakin tietoisuus tällaisista ongelmista riippuu erittäin paljon tapausten saamasta julkisuudesta. Yksityisten työnantajien toimista johtuviin ongelmiin ei voida puuttua EU:n tasolla rikkomusmenettelyn kautta. Sen vuoksi syrjinnän kohteeksi joutuneet kansalaiset voivat turvautua vain kansallisella tasolla käytettävissä oleviin mekanismeihin ja keinoihin. Työnantajien toimilla voi olla vakavia seurauksia asianomaisten työntekijöiden henkilökohtaiseen tilanteeseen, koska ne voivat vaikeuttaa heidän työllistymismahdollisuuksiaan ja/tai vaikuttaa heidän työoloihinsa ja -ehtoihinsa.

3.2.3. EU:n siirtotyöntekijät eivät saa tietoja tai heillä ei ole keinoja oikeuksiensa varmistamiseksi

Eri kyselyihin vastanneet totesivat, että he eivät tienneet minkä tahon puoleen kääntyä EU-oikeuksia koskevissa ongelmissa. Tämä osoittaa, että EU:n kansalaisia varten ei ole olemassa selkeää tiedotustahoa. Esiin tuotiin myös, ettei ole selvää, mistä saisi parhaiten tietoa EU-oikeuksista. Oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen harjoittavien EU:n työntekijöiden on myös vaikea hyödyntää käytettävissä olevia suojakeinoja eri syistä (esim. ei tietoa menettelyistä ja kansallisesta järjestelmästä, kielitaidon puute). Tämä vahvistui julkisessa kuulemisessa, jossa suurin osa kansalaisista totesi, että työntekijöille myönnetyn suojan taso vaikuttaisi voimakkaasti heidän päätökseensä muuttaa työskentelemään toiseen jäsenvaltioon. Merkittävä tekijä on myös vastahakoisuus syrjinnän ilmoittamiseen.

3.3. Syyt ja taustatekijät

Esiin on tullut neljä keskeistä taustatekijää: 1) tietämättömyys EU:n työntekijöiden EU-lainsäädännön mukaisista oikeuksista ja käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, 2) EU-lainsäädännön puutteellinen ymmärtäminen ja oikeusvarmuuden puute, 3) riittämätön tuki, joka mahdollistaisi EU:n siirtotyöntekijöiden oikeuksien harjoittamisen, ja 4) protektionismi ja haluttomuus noudattaa sääntöjä.

3.4. Kehen asia vaikuttaa ja miten

Yksilöidyt ongelmat vaikuttavat EU:n kansalaisiin, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon työskentelyä varten, mukaan luettuna työnhakijat ja jonkin jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat harjoittaneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja palanneet alkuperäjäsenvaltioon työskentelemään.

Toisessa jäsenvaltiossa elävistä EU:n työikäisistä kansalaisista keskimäärin 67,9 prosenttia on työssä ja 9,1 prosenttia työttöminä. Teoriassa kaikilla heillä saattaa olla tietystä vaiheesta ongelmia, jotka liittyvät oikeuksien tosiasialliseen harjoittamiseen. Ongelmia saattaa aiheutua myös niille kansalaisille, jotka aikovat muuttaa tulevaisuudessa (17 %).

Ongelmat saattavat koskea kaikkia EU:n työntekijöitä, kaikkia ammatteja ja kaikkia toimialoja. Myös perheenjäsenet saattavat kokea ongelmia, koska heillä on tiettyjä oikeuksia EU-säännösten nojalla.

Vaikutuksia saattaa kohdistua myös työnantajiin ja kansallisiin viranomaisiin, koska siirtotyöntekijöiden oikeuksien paremmasta täytäntöönpanosta saattaa aiheutua niille kustannuksia.

3.5. Perusskenaario ja toimenpiteiden tarve

Nykyisessä taloudellisessa ja sosiaalisessa tilanteessa EU:n siirtotyöntekijöiden oikeuksien uusia rajoituksia ei voida sulkea pois. Eri puolilla Eurooppaa havaitut erityistoimet ja erilaiset kyselyt osoittavat, että suvaitsemattomuus EU:n siirtotyöntekijöitä kohtaan on kasvamassa, ja tämä voi tulla esiin syrjivinä toimina.

Vuosien 2004 ja 2007 laajentumisten jälkeen muista jäsenvaltiosta tulevilla työntekijöillä on uusia ongelmia, jotka liittyvät EU-lainsäädännön soveltamiseen, ja tämä edellyttää pedagogisempaa lähestymistapaa vapaan liikkuvuuden alalla.

Tällä aloitteella voidaan edistää ja helpottaa liikkuvuutta, koska kansallisuuteen perustuvan syrjinnän torjunta lähettää positiivisen viestin niille, jotka aikovat työskennellä toisessa jäsenvaltiossa, ja tarkoittaa sitä, että harvemmat ihmiset kohtaavat muuttamista estäviä tekijöitä, jotka johtuvat huonoista kokemuksista tai siitä, että ihmiset odottavat kohtaavansa ongelmia.

4. TOISSIJAISUUDEN ANALYYSI

SEUT-sopimuksen 46 artiklassa vahvistetaan, että unionilla on toimivalta toteuttaa direktiivien tai asetusten antamisen kautta toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen 45 artiklassa tarkoitetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi.

Tällä aloitteella jätetään jäsenvaltioille liikkumavaraa toteuttaa asianmukaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja noudatetaan näin ollen suhteellisuusperiaatetta. Jäsenvaltioiden, joissa on jo yksityiskohtainen oikeudellinen suoja kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää vastaan, ei tarvitse tehdä suuria muutoksia omaan järjestelmiinsä.

Tämän aloitteen tavoitteiden saavuttamisella vahvistettaisiin osaltaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa asetettuja perusoikeuksia.

5. TAVOITTEET

Tämä aloite on yhteensopiva EU:n kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun varmistamista koskevan yleistavoitteen kanssa. Se on yksi Euroopan unionin perusarvoista ja keskeinen osa EU:n kansalaisuutta. Tavoitteen saavuttaminen edistää sisämarkkinoiden jouhevampaa toimintaa.

Seuraavat erityistavoitteet on kartoitettu:

- vähennetään kansalaisuuteen perustuvaa EU:n siirtotyöntekijöiden syrjintää
- kavennetaan teoreettisten ja käytännön oikeuksien välistä kuilua ja edistetään näin voimassa olevan lainsäädännön täysimääräistä ja moitteetonta täytäntöönpanoa ja mahdollistetaan sisämarkkinoiden parempi toiminta.

Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi on yksilöity toiminnallisia tavoitteita:

- lisätään kansalaisten, työnantajien, viranomaisten ja muiden sidosryhmien parissa tietoa EU:n siirtotyöntekijöiden oikeuksista;
- lisätään oikeusvarmuutta;
- annetaan EU:n työntekijöille asianmukaiset tukivälineet oikeuksien harjoittamista varten.

6. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Seuraavia vaihtoehtoja on yksilöity:

6.1. Ei lisätoimia EU:n tasolla (perusskenaario)

6.2. Yhteiset ohjeasiakirjat

Vaihtoehdossa keskityttäisiin jäsenvaltioiden ja komission hyväksymiin yhteisiin ohjeisiin, jotta saataisiin yhteinen lähestymistapa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien EU-

sääntöjen soveltamiseen ja tulkintaan. Ohjeiden täydennykseksi komissio antaisi tulkinta-asiakirjoja.

6.3. Komission suositus jäsenvaltioille

Vaihtoehto muodostuisi jäsenvaltioille osoitetusta komission yleisestä suosituksesta, jolla kannustettaisiin niitä toteuttamaan toimia

- lisätään tietoa EU:n siirtotyöntekijöiden oikeuksista
- lisätään EU:n siirtotyöntekijöille annettavaa tukea edellyttämällä oikeussuojakeinojen tarjoamista, perustamalla tukirakenteita EU:n siirtotyöntekijöille ja antamalla järjestöille ja organisaatioille mahdollisuus ryhtyä oikeudellisiin toimiin siirtotyöntekijöiden puolesta tai heidän tuekseen.

6.4. Direktiivi, jolla otetaan käyttöön tukitoimenpiteitä EU:n siirtotyöntekijöille, erityisesti:

- oikeudellinen velvoite tarjota EU:n siirtotyöntekijöille oikeussuojakeinot
- sellaisten rakenteiden perustaminen, jotka tukevat EU:n siirtotyöntekijöitä. Tähän sisältyisi oikeuksien edistäminen, apu liikkuvuutta harjoittaville työntekijöille oikeuksien harjoittamisessa, kyselyjen tekeminen, raporttien laatiminen ja suositusten antaminen;
- sen varmistaminen, että järjestöt, organisaatiot ja muut oikeushenkilöt, joilla on oikeutettu intressi edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia, voivat ryhtyä hallinnolliseen tai oikeudelliseen menettelyyn näiden EU:n siirtotyöntekijöiden puolesta tai tueksi.

6.5. Direktiivi, jolla otetaan käyttöön EU:n siirtotyöntekijöiden vahvistettu suoja

Toimintavaihtoehdossa 4 kuvattujen tekijöiden lisäksi tällä vaihtoehdolla otettaisiin lisäksi käyttöön seuraavat:

- työnantajien velvoite ehkäistä syrjintää yrityksissään;
- toimenpiteet sanktioiden tai korvausten määräämiseksi;
- säännös, jonka tarkoituksena on suojata EU:n siirtotyöntekijöitä epäsuotuisalta kohtelulta, joka johtuu valituksen tekemisestä.

7. VAIKUTUSTEN ANALYSOINTI

Taloudelliselta kannalta ei ole ollut mahdollista yksilöidä muita vaikutuksia kuin ne, jotka seuraavat luonnollisesti odotetuista sosiaalisista vaikutuksista ja täytäntöönpanon varsinaisista kustannuksista. Työskentelyyn liittyvän kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän vähentäminen saattaa tehdä EU:n sisäisestä liikkuvuudesta houkuttelevampaa. Liikkuvuuden lisääntyminen ei ehkä ole merkittävää, koska syrjintä on vain yksi tekijöistä, jotka vaikuttavat muuttopäätökseen, mutta sen vaikutukset sisämarkkinoiden toimintaan ovat positiivisia, koska liikkuvuus voi vaikuttaa talouskasvuun.

7.1. Vaihtoehto 1: Perusskenaario

Sosiaaliset vaikutukset

Vaihtoehdolla ei puututtaisi yksilöityihin ongelmiin ja taustatekijöihin, kansallisten viranomaisten ja työnantajien käyttäytyminen ei muuttuisi merkittävästi, eikä tietoisuuteen oikeuksista ja oikeusvarmuuteen kohdistuisi merkittäviä vaikutuksia. Tilanteen pitäminen ennallaan tarkoittaisi lisäksi sitä, että siirtotyöntekijöille ei olisi vähimmäistasoista vahvistettua tukea tai EU:n tasoista suojaa. Vaihtoehto vaikuttaisi edelleen kielteisesti

työskentelyä varten muuttaviin henkilöihin ja EU:n siirtotyöntekijöiden kyky osallistua isäntäjäsenvaltion työmarkkinoiden ja yhteiskunnan toimintaan pysyisi edelleen rajoitettuna.

Taloudellinen vaikutus

Täytäntöönpanokustannuksia ei todettu.

7.2. Vaihtoehto 2: Yhteiset ohjeasiakirjat

Sosiaaliset vaikutukset

Ohjeiden antaminen merkitsisi yhteistä tulkintaa nykyisistä EU-säännöistä kansallisten viranomaisten pannessa niitä täytäntöön käytännössä. Näin ollen se lisäisi oikeusvarmuutta ja vähentäisi täytäntöönpanon aukkoja. Sen tuloksena myös syrjintätapaukset saattaisivat vähentyä.

Ohjeilla lisättäisiin myös viranomaisten tietoja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevista oikeuksista, mutta se riippuisi kussakin jäsenvaltiossa asian saamasta julkisuudesta ja tietojen levittämisestä.

Ohjeissa keskityttäisiin EU-lainsäädännön tulkintaa koskeviin kysymyksiin, mutta niihin ei sisältyisi mitään erityisiä toimenpiteitä työntekijöiden avustamiseksi ja tukemiseksi. Vaikka ohjeilla voitaisiinkin kannustaa työntekijöitä hyödyntämään oikeuksiaan täysimittaisesti suuremman oikeusvarmuuden vuoksi, ne eivät auta oikeuksien täytäntöönpanossa ongelmatilanteissa.

Sen sosiaaliset kokonaisvaikutukset olisivat näin ollen positiiviset mutta vähäiset.

Taloudellinen vaikutus

Vaihtoehtoon saattaisi liittyä joitakin täytäntöönpanokustannuksia, jotka aiheutuvat ohjeiden levittämisestä ja julkaisusta, mukaan luettuna käännöskustannukset. Kustannukset riippuvat jäsenvaltioiden erityistoimista.

Vaihtoehdolla vähennettäisiin EU-lainsäädännön virheellistä soveltamista viranomaisten parissa, mutta se ei koskisi useita sidosryhmiä, minkä vuoksi sillä saattaisi olla vähäinen vaikutus valitusten ja tuomioistuinmenettelyjen lukumäärään.

Yrityksille aiheutuvia täytäntöönpanokustannuksia ei todettu.

7.3. Vaihtoehto 3: Komission suositus jäsenvaltioille

Vaihtoehdon vaikutukset saattavat olla samat kuin toimintavaihtoehdon 4, koska niillä puututaan samoihin seikkoihin. Näiden vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten erot liittyvät niiden sitovaan ja ei-sitovaan luonteeseen.

Sosiaaliset vaikutukset

Suosituksella annettaisiin asialle tiettyä näkyvyyttä, joka voisi parantaa tietoisuutta oikeuksista kansalaisisten, asiaan liittyvien sidosryhmien ja viranomaisten parissa. Se voisi lisätä viranomaisten osallistumista täytäntöönpanon aukkojen vähentämiseen ja auttaa vahvistamaan EU:n siirtotyöntekijöiden käytettävissä olevia tuki- ja apumekanismia.

Suosituksella ei asetettaisi mitään velvoitteita jäsenvaltioille. Kun otetaan huomioon erilaiset näkemykset ja toimet työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja heidän oikeuksiensa alalla, riskinä on, että ongelmiin puututaan yhä erilaisemmalla tavalla jäsenvaltioissa.

Näin ollen sosiaaliset vaikutukset saattavat olla positiivisia, mutta se riippuu täytäntöönpanoasteesta kussakin jäsenvaltiossa, ja eriytymisen lisääntyminen saattaa vähentää etuja.

Taloudellinen vaikutus

Kustannusvaikutukset riippuvat jäsenvaltioiden toteuttamista erityistoimista.

7.4. Vaihtoehto 4: Direktiivi, jolla otetaan käyttöön EU:n siirtotyöntekijöitä tukevia toimenpiteitä

Sosiaaliset vaikutukset

Oikeussuojakeinojen liittäminen erityisesti kansalaisuuden perusteella tapahtuviin syrjintätapauksiin lisäisi oikeusvarmuutta, koska kansalaiset voisivat olla varmoja, että heidän käytössään on erityisiä menettelyjä riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon he päättävät muuttaa ja missä työskennellä.

Kansalaisuuden käsittely syrjintäperusteena erikoistuneiden elinten kautta niin, ettei suoja tällaista syrjintää vastaan riipu muilla aloilla sovellettavan lainsäädännön laeasta tulkinnasta, lisäisi oikeusvarmuutta.

Asiaa tukevien elinten toiminta (kyselyt, raportit, suositukset) auttaisi lisäämään tietoisuutta asiasta ja lopettamaan syrjivät lait ja käytännöt. Koska ne tarjoaisivat EU:n siirtotyöntekijöille myös neuvoja ja apua, voidaan odottaa, että ne kannustavat siirtotyöntekijöitä vaatimaan oikeuksiaan. Samanlaisten elinten perustaminen kaikkialle Euroopan unioniin varmistaisi, että kansalaiset saavat tukea ja tietoa kaikissa jäsenvaltioissa. Se, että järjestöt ja organisaatiot voivat ryhtyä oikeustoimiin, kannustaisi edelleen EU:n siirtotyöntekijöitä vaatimaan oikeuksiaan.

Tukielimillä olisi myös mahdollisuus auttaa yrityksiä ja ammattiliittoja, jos ne tarvitsevat neuvoja erityiskysymyksistä, jotka liittyvät siirtotyöntekijöiden oikeuksiin. Järjestöille ja organisaatioille annettava mahdollisuus ryhtyä oikeustoimiin lisäisi niiden sidosryhmien määrää, jotka osallistuvat kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän torjumiseen.

Sosiaaliset vaikutukset olisivat kaiken kaikkiaan positiiviset, koska kansalaisuuteen perustuva syrjintä vähenisi.

Taloudellinen vaikutus

Tukielinten perustamisesta aiheutuu täytäntöönpanokustannuksia kansallisille viranomaisille. Koska jäsenvaltiot voivat kuitenkin päättää kyseisten elinten nimeämisestä, todelliset kustannukset vaihtelevat sen perusteella, perustetaanko uusi rakenne vai annetaanko jollekin jo olemassa olevalle elimelle uusia tehtäviä. Kaikissa 27 jäsenvaltiossa on tällä hetkellä erityisrakenteita, jotka käsittelevät muilla perusteilla tapahtuvaa syrjintää; jos ne näin ollen päättävät antaa näiden elinten hoidettavaksi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän torjumisen, täytäntöönpanokustannukset rajoittuisivat elimen tehtävän laajenemiseen.

Ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan ennaltaehkäisevästi ja vähentävän tarvetta turvautua tuomioistuinmenettelyihin riitojen ratkaisemiseksi, koska tämä vaikuttaa olevan tilanne maissa, joissa on jo tukielimiä, jotka käsittelevät kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

Yrityksille aiheutuvia täytäntöönpanokustannuksia ei ole havaittu, mutta vaihtoehdosta aiheutuisi joitakin kustannuksia järjestöille ja organisaatioille, joille annetaan mahdollisuus ryhtyä oikeustoimiin, koska niiden on vastattava oikeudelliseen menettelyyn liittyvistä kustannuksista.

7.5. Vaihtoehto 5: Direktiivi, jolla otetaan käyttöön EU:n siirtotyöntekijöiden vahvistettu suoja

Säännöksillä, jotka annettaisiin tässä toimintavaihtoehdossa – vaihtoehdossa 4 esitettyjen lisäksi – asetettaisiin joitakin velvoitteita myös työnantajille.

Sosiaaliset vaikutukset

Syrjintää torjuvia aktiivisia toimenpiteitä sovellettaisiin sellaisenaan asianmukaisessa ympäristössä eli työpaikalla. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedot päätyvät varmasti niille, joille ne on osoitettu. Sanktiot ja uhreille maksettavat korvaukset lisääisivät myös oikeusvarmuutta, koska näin luotaisiin tietty joukko oikeuksia ja velvoitteita.

Tiedottamista koskeva velvoite ja/tai aktiiviset toimenpiteet syrjinnän ehkäisemiseksi tekisivät yhdenvertaisesta kohtelusta osan yritysten henkilöresurssipolitiikkaa ja lisäävät näin tietoa sovellettavista oikeuksista oman maan työntekijöiden ja yrittäjien keskuudessa ja yleistä tietoisuutta asiasta.

Syrjinnän torjumista koskevilla toimenpiteillä on luonnostaan tarkoitus poistaa syrjivät käytännöt. Sanktioiden uhka saattaa estää työnantajia toimimasta syrjivästi.

Vastatoimenpiteitä koskevien säännösten käyttöönotolla vahvistettaisiin yksittäisten työntekijöiden asemaa, kun he vaativat oikeuksiaan.

Tämän toimintavaihtoehdon mukaisilla säännöksillä autettaisiin vähentämään kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää sekä kannustamalla työntekijöitä käyttämään oikeuksiaan (vaihtoehto 4) että ehkäisemällä syrjintää.

Esitetyillä tekijöillä annetaan yhteiskunnalle merkittävä viesti syrjinnän torjumiseksi, mutta ei ole ollut mahdollista osoittaa, olisiko niillä käytännössä merkittävä vaikutus yksittäisiin henkilöihin.

Taloudellinen vaikutus

Viranomaisille aiheutuvat täytäntöönpanokustannukset ovat samat kuin toimintavaihtoehdossa 4. Oikeustapausten määrä saattaa muuttua, mutta tämä on erittäin epävarmaa; lisäksi lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset voivat olla täysin erilaiset. Sen vuoksi tätä näkökohtaa ei ollut mahdollista sisällyttää analyysiin.

Tästä toimintavaihtoehdosta aiheutuisi työnantajille vaatimustenmukaisuuskustannuksia, jotka muodostuisivat pääasiassa aktiivisten toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvien työtuntien kustannuksista (esim. koulutustoimet). Näistä kustannuksista on vaikea antaa tarkkoja arvioita, koska ne vaihtelevat sen mukaan, mitä toimia työnantajat toteuttavat. Enimmäkseen niiden voidaan odottaa vaihtelevan yrityksen koon mukaan, vaikkakin niihin sisältyy pieni kiinteiden kustannusten osa, johon yrityksen koko ei vaikuta.

Myös sanktioita/korvauksia koskevien säännösten täytäntöönpanosta aiheutuu kustannuksia. On kuitenkin kunkin jäsenvaltion vastuulla päättää tarkoista summista. Näin ollen täsmälliset talous- ja rahoitusvaikutukset riippuvat kustakin jäsenvaltiosta.

8. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Vaihtoehtoja on verrattu ottamalla huomioon niiden tehokkuus aloitteen erityistavoitteiden saavuttamisessa, vaikuttavuus, johdonmukaisuus suhteessa EU:n yleisiin tavoitteisiin ja vaikutukset sidosryhmiin.

Suosittelavin vaihtoehto on vaihtoehtojen 2 ja 4 yhdistelmä. Ne ovat hieman vähemmän vaikuttavia kuin toimintavaihtoehto 5, mutta lähestymistapa on kaikkein tehokkain. Yhdessä

nämä vaihtoehdot tarjoavat kattavan ratkaisun kaikkiin yksilöityihin ongelmiin aiheuttamatta kohtuuttomia noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Ne ovat johdonmukaisempia yleisten tavoitteiden kanssa kuin vaihtoehto 5, jossa aiheutuu suhteettomia kustannuksia yrityksille. Ne ovat myös vaikutustensa suhteen parhaiten ennakoitavissa olevia vaihtoehtoja.

9. SEURANTA JA ARVIOINTI

Seurannassa käytetään useita indikaattoreita, sekä määrällisiä (esim. valitusten määrä) että laadullisia (esim. asiantuntijaverkoston raportit), samoin kuin tämän aloitteen mukaisesti perustettavien tukielinten laatimia raportteja, kyselyjä ja suosituksia.

Komissio suorittaa ulkoisten asiantuntijoiden avustamana arvioinnin kaksi vuotta täytäntöönpanon määräajan päättymisen jälkeen. Arvioinnissa tarkastellaan seuraavia seikkoja:

- tietoisuus direktiivillä käyttöön otettujen tekijöiden olemassaolosta kansalaisten ja sidosryhmien parissa;
- tukielinten toteuttamat toimet ja muiden organisaatioiden ja järjestöjen rooli;
- useimmin käsitellyt syrjintätyypit ja onko tässä muutosta nykytilanteeseen nähden.

Arvioinnissa olisi tarkasteltava, ovatko käyttöön otetut tekijät johtaneet positiiviseen muutokseen, ja yksilöitävä eteen tulleet vaikeudet.