EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.4.2020
COM(2020) 129 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävän eurooppalaisen foorumin perustamisesta annetun päätöksen (EU) 2016/344 täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Pimeällä työllä, joka määritellään maksetuksi toiminnaksi, joka on luonteeltaan laillista mutta josta ei ilmoiteta viranomaisille1, voi olla erilaisia muotoja, jotka vaihtelevat dokumentoinnin täydellisestä puuttumisesta todellisten työtuntien ilmoittamatta jättämiseen, epäviralliseen palkanmaksuun ja näennäisyrittäjyyteen. Pimeä työ aiheuttaa työntekijöille monia erilaisia riskejä ja rapauttaa julkista taloutta ja laajempaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Nopeasti muuttuvilla ja yhä liikkuvammilla työmarkkinoilla se ruokkii sosiaalista polkumyyntiä ja vääristää reilua kilpailua jäsenvaltioissa ja niiden välillä. Pimeän työn osuuden EU:n yksityissektorin bruttoarvonlisäyksestä arvioidaan olevan noin 14,3 prosenttia, mutta osuus vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa2. Myös äskettäisen Eurobarometri-tutkimuksen mukaan yksi kymmenestä eurooppalaisesta (10 prosenttia) ilmoitti ostaneensa edellisen vuoden aikana tavaroita ja palveluita, joihin he uskoivat liittyneen pimeää työtä. Vastaajista 3 prosenttia ilmoitti tehneensä pimeää työtä kahdentoista edellisen kuukauden aikana, ja kolmasosa tunsi jonkun pimeää työtä tehneen henkilön.3

Pimeän työn torjunta edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhdistetään eri alojen (kuten työoikeuden, sosiaaliturvan ja verotuksen) toimintapolitiikat ja niiden täytäntöönpano estävien (kuten tarkastusten ja seuraamusten) ja ennaltaehkäisevien toimenpiteiden (kuten tiedotuksen parantamisen) avulla. Toimenpiteiden tehokkuus vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Vaikka pimeän työn torjuminen on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävä, tällä sitkeällä haasteella on myös merkittävä rajat ylittävä ulottuvuus.

Pimeän työn vastainen EU-foorumi perustettiin vuonna 2016 päätöksellä (EU) 2016/344[4] edistämään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä pimeän työn torjunnassa. Toimintaympäristössä, jossa rajat ylittävä yhteistyö oli yleensä lähinnä tapauskohtaista, foorumi on toiminut muutosta edistävänä katalysaattorina. Se on koonnut jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset ja työmarkkinaosapuolet ainutlaatuiseksi verkostoksi, jossa ne voivat oppia toisiltaan ja tehdä yhteistyötä ja edistää näin oikeudenmukaisempia eurooppalaisia työmarkkinoita. Tällä tavoin foorumi on edistänyt myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toteuttamista.

Työvoiman liikkuvuuden alalla merkittävä viimeaikainen kehitysaskel oli vuonna 2019 tapahtunut Euroopan työvoimaviranomaisen[5] (ELA) perustaminen, jolla varmistetaan, että työvoiman liikkuvuutta koskevat EU:n säännöt pannaan täytäntöön oikeudenmukaisesti, yksinkertaisesti ja tehokkaasti. Euroopan työviranomaisen perustamisesta 20. kesäkuuta 2019 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1149 säädetään foorumin liittämisestä työviranomaiseen pysyvänä työryhmänä. Tämä tapahtuu luultavasti vuonna 2021[6]. Muutoksen ansiosta foorumi hyötyy pimeän työn torjuntaa koskevissa toimissaan työviranomaisen laajemmasta näkökulmasta täytäntöönpanon valvontaan ja pimeän työn ennaltaehkäisyyn. Lisäksi foorumin on helpompi löytää yhteisvaikutuksia muiden työviranomaisen tehtävien kanssa, kuten tietojen tarjoamisessa, yhteisissä ja samanaikaisissa tarkastuksissa sekä valmiuksien kehittämisessä. EU:n pimeää työtä koskevan ensimmäisen kampanjan #EU4FairWork, johon työviranomainen osallistuu, käynnistäminen 2. maaliskuuta 2020, on tässä suhteessa merkittävä askel.

Tässä kertomuksessa päätöksen (EU) 2016/344 soveltamisesta ja sen tuomasta lisäarvosta tarkastellaan päätöksen täytäntöönpanossa saavutettua edistystä foorumin vuonna 2018 hyväksymän,

1 Komission tiedonanto ”Tehokkaammin pimeää työtä vastaan”, COM(2007) 628.

2 C.C. Williams, I.A. Horodnic, P. Bejakovic, D. Mikulic, J. Franic, A. Kedir (2017): An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM).

3 Erityiseurobarometri 498, Undeclared Work in the EU, syyskuu 2019.

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2016/344, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävän eurooppalaisen foorumin perustamisesta.

5 https://ela.europa.eu/index.html

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1149, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta.

joka toinen vuosi annettavan kertomuksen7 perusteella. Päätöksen 12 artiklan mukaisesti tässä kertomuksessa arvioidaan, missä määrin foorumi on saavuttanut 4 artiklassa asetetut tavoitteet, toteuttanut 5 artiklassa vahvistetun toimeksiantonsa, suorittanut 6 artiklassa vahvistetut tehtävänsä ja käsitellyt työohjelmassaan esitettyjä ensisijaisia tavoitteita. Kertomukseen liitetään foorumin jäsenten keskuudessa vuonna 2019 toteutetun erityisen kyselytutkimuksen sekä foorumin toiminnan jatkuvan seurannan tulokset.

Pimeän työn vastainen EU-foorumi pähkinänkuoressa

Pimeän työn vastainen EU-foorumi, jäljempänä ’foorumi’, perustettiin vuonna 2016 edistämään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä pimeän työn torjumisesta vuonna 2003 annetun neuvoston päätöslauselman ja vuonna 2007 annetun komission tiedonannon seurauksena8.

Foorumi pyrkii edistämään tehokkaampia EU:n ja kansallisia toimia a) edistämällä yhteistyötä jäsenvaltioiden asiaan liittyvien viranomaisten ja muiden asiaan liittyvien toimijoiden välillä, b) parantamalla jäsenvaltioiden asiaan liittyvien viranomaisten ja toimijoiden valmiuksia puuttua pimeään työhön liittyviin rajat ylittäviin näkökohtiin ja c) lisäämällä yleistä tietoisuutta pimeään työhön liittyvistä kysymyksistä ja kannustamalla jäsenvaltioita tehostamaan toimiaan (4 artikla, ”Tavoitteet”). Nämä tavoitteet olisi saavutettava a) vaihtamalla parhaita käytäntöjä ja tietoja, b) kehittämällä asiantuntemusta ja analyyseja, c) suosimalla ja edistämällä innovatiivisia toimintatapoja rajat ylittävässä tehokkaassa ja vaikuttavassa yhteistyössä, ja arvioimalla kokemuksia, d) edistämällä pimeään työhön liittyvien kysymysten horisontaalista ymmärtämistä (5 artikla, ”Toimeksianto”).

Foorumi kokoaa yhteen yli 50 sidosryhmää. Sen jäsenet ovat ministeriöiden ja valvontaviranomaisten (esimerkiksi työsuojelutarkastusvirastojen ja vero- ja sosiaaliturvaviranomaisten) johtavia edustajia sekä eri alojen työmarkkinaosapuolia. Ne toimivat keskitettynä yhteyspisteenä, ja pitävät yhteyttä kansallisiin sidosryhmiin ja levittävät oppimistuloksia. Tarkkailijoina foorumissa on 14 keskeisten alojen työmarkkinaosapuolten organisaatiota, Eurofound, Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto, Kansainvälinen työjärjestö sekä Euroopan talousalueen jäseninä Norja ja Islanti. Puheenjohtajisto, joka koostuu yhdestä puheenjohtajana toimivasta komission edustajasta ja kahdesta johtavien edustajien keskuudesta valittavasta puheenjohtajasta, ohjaa foorumin työtä ja antaa komission järjestämän sihteeristön tuella strategisia ohjeita. Foorumin täysistunto kokoontuu kahdesti vuodessa.

Foorumia tuetaan työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta (EaSI) myönnettävällä vuotuisella 1,35 miljoonan euron määrärahalla. Lisäksi (EaSI-ohjelmasta) on tuettu ehdotuspyynnön perusteella viittä rajat ylittävää pimeän työn vastaista yhteistyöhanketta 1,67 miljoonalla eurolla, mikä on edistänyt foorumin tavoitteiden saavuttamista.

2. FOORUMIN TOIMEKSIANNON TOTEUTTAMISESSA JA TEHTÄVIEN SUORITTAMISESSA SAAVUTETTU EDISTYS

Foorumin hyväksyttyä alustavan työohjelmansa toukokuussa 2016, toimien toteuttaminen alkoi sujuvasti. Foorumi on sen jälkeen toteuttanut vuosittain keskimäärin 15 toimea ja koonnut yhteen yli 1 450 sidosryhmää oppiakseen yhdessä ja tehdäkseen yhteistyötä asioissa, jotka vaihtelevat lupaavista lähestymistavoista organisaatiorakenteisiin ja rajat ylittäviin toimiin.

Tässä jaksossa raportoidaan näistä toimista ja miten toimet edistivät foorumin toimeksiannon toteuttamista (5 artikla). Jakso on jaoteltu vuosien 2017–2018 ja 2019–2020 työohjelmissa[9]

7 Joka toinen vuosi julkaistava kertomus https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en

8 Neuvoston päätöslauselma pimeän työn muuttamisesta lailliseksi työksi (2003/C 260/01) ja Euroopan komission tiedonanto ”Tehokkaammin pimeää työtä vastaan” (COM(2007) 628).

mainittujen kolmen strategisen prioriteetin mukaan, jotka ovat 1) yhteistyö ja yhteiset toimet, 2) vastavuoroinen oppiminen ja 3) tietämyksen lisääminen. Jaksossa käydään läpi, mitä foorumi on tehnyt näiden prioriteettien osalta.

Yleiskatsaus foorumin vuoden 2016 jälkeen toteuttamista toimista[10]



Vuoden 2019 kyselytutkimuksen mukaan useimmat foorumin jäsenet ja tarkkailijat (84 prosenttia) ovat sitä mieltä, että foorumi edistyi hyvin tai erittäin hyvin toimeksiantonsa toteuttamisessa.[11] Tärkeimpiä tätä edistäviä toimia olivat seminaarit (84 prosenttia), temaattiset työpajat (74 prosenttia), työryhmät (68 prosenttia) ja henkilöstön opintovierailut (45 prosenttia).

2.1. Yhteistyö ja yhteiset toimet

Vuonna 2016 aloitetun toimintansa jälkeen foorumi on järjestänyt vuoden 2019 loppuun mennessä **31 henkilöstövierailua ja yhteistä toimea** 14 isäntämaassa. Niiden yhteydessä syntyneet matka- ja majoituskulut on katettu foorumia tukevasta sopimuksesta. Niiden avulla tuettiin erityisesti yhdessä maassa toteutettuja yhteisiä tarkastuksia, joihin osallistui muita kansallisia viranomaisia (42 prosenttia), lähinnä rakennusalalta ja maataloudesta. Muun tyyppiset vierailut (oppimisvaihto, koulutus, yhteiset toimet) auttoivat jäseniä syventämään tietämystään tietystä aiheesta, käytännöstä tai prosessista kentällä tapahtuvan käytännön oppimiskokemuksen avulla. Niissä käsiteltiin erityisesti valvontaelinten organisaatiorakenteisiin liittyviä kysymyksiä, riskinarviointia, tiedonlouhintaa ja tietojen analysointia, tietojärjestelmiä, tietokantoja ja verkkovälineitä tietojen jakamiseksi sekä vilpillistä työntekijöiden lähettämistä. Noin puolet vuoden 2019 kyselytutkimuksen vastaajista piti henkilöstön opintovierailuja yhtenä viidestä foorumin tavoitteiden ja toimeksiannon saavuttamista parhaiten edistävästä toimesta.

[9] Vuosien 2017–2018 ja 2019–2020 työohjelmat ovat saatavilla seuraavissa verkko-osoitteissa: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en, https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en

[10] Luvut kattavat vuoden 2019 loppuun asti toteutetut toimet.

[11] Vuonna 2019 toteutettuun tyytyväisyys- ja käyttökyselyyn vastasi yhteensä 31 foorumin jäsentä ja tarkkailijaa, joista 27 oli jäsenvaltioita edustavia jäseniä, 1 oli tarkkailija ja 3 oli työmarkkinaosapuolten edustajia.

Espanjan maatalousalalla suoritetun yhteisen tarkastuksen tukeminen

Espanjan työsuojelutarkastusvirasto kutsui heinäkuussa 2019 Romanian työsuojelutarkastusviraston sekä Espanjan ja Romanian poliisin suorittamaan yhteisiä tarkastuksia valkosipulin sadonkorjuukautena Albacetessa. Foorumi antoi tarkastuksille toiminnallista tukea. Haastatteluja ja tarkastuksia tehtiin espanjalaisten työnantajien, espanjalaisten tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten sekä romanialaisten välittäjien kanssa. Tarkastuksissa tunnistettiin yli 500 työntekijää, joille tiedotettiin heidän oikeuksistaan. Tutkimuksia on käynnissä, ja neljä henkilöä on pidätetty ihmiskaupparikoksista ja työntekijöiden hyväksikäytöstä.

Foorumin jäsenet pohtivat yhdessä **yhteensä seitsemässä työryhmässä** keskeisiä ongelmiaan. Työryhmissä jäsenet saivat näin aktiivisen roolin foorumin toimien muotoilemisessa. Työryhmä sai useita käytännön tuloksia, joista esimerkkinä on ehdotus kansallisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamisesta mahdollisella **sisämarkkinoiden tietojärjestelmän** pimeää työtä koskevalla moduulilla sekä pimeän työn torjumista koskevien termien ja toimenpiteiden sanasto[12]. Toiset työryhmät ovat kehittäneet foorumin työohjelmaa ja vastanneet kansallisiin ja työmarkkinaosapuolten prioriteetteihin. Useimmat foorumin jäsenistä (68 prosenttia) pitävät työryhmiä yhtenä viidestä foorumin tavoitteiden ja toimeksiannon saavuttamista parhaiten edistävästä toimesta.

Keskinäisen avunannon hankkeita on toteutettu menestyksellisesti Bulgariassa, Kreikassa, Kyproksessa, Latviassa, Liettuassa, Romaniassa ja Slovakiassa.13 Niissä jäsenillä on ollut mahdollisuus saada foorumin asiantuntijaryhmältä neuvontaa valvontaviranomaisten strategisilla aloilla. Hankkeet syntyivät usein rakenneuudistuksia koskevista kansallisista prioriteeteista, esimerkiksi eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa esiin tuoduista prioriteeteista. Lähestymistapa, johon sisältyy itsearviointia, kahden vierailun aikana saatua vertaisryhmien antamaa käytännön tukea sekä toimintasuunnitelman laatimista, on edesauttanut merkittäviä muutoksia: uusia toimenpiteitä on ryhdytty suunnittelemaan ja valvontaelinten välistä yhteistyötä on lisätty. Vuoden 2019 kyselytutkimus osoitti, että tämä on yksi foorumin toimeksiannon toteuttamista eniten edistäneistä toimista.

Keskinäisen avunannon tulokset Latviassa

Foorumin keskinäisen avunannon hankkeen puitteissa Latvian valtion työsuojelutarkastusvirasto tarkisti vuonna 2017 tehdyn vierailun perusteella pimeää työtä koskevaa strategiaansa, nykyaikaisti strategisia tavoitteita ja hyväksyi uusia keskeisiä tulosindikaattoreita. Tämän tuloksena ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä on alettu painottaa aiempaa enemmän. Painopiste on nyt pimeän työn muuttamisessa lailliseksi työksi, ja 74 prosenttia kaikista havaituista pimeän työn tapauksista muutetaan nyt lailliseksi työksi[14].

2.2. Vastavuoroinen oppiminen

Vastavuoroinen oppiminen ja järjestelmällinen tietojenvaihto ovat olleet keskeisen tärkeitä foorumin toimille ja auttaneet tehostamaan pimeän työn vastaisia toimia kaikkialla EU:ssa.

[12] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=fi

[13] Belgialle annettavaa tukea kaavaillaan vuodeksi 2020.

[14] Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sen varmistamista, että pimeän työn tekijät saavat virallisen työehtosopimuksen.

Foorumin seminaareissa on tutkittu kiireellisiä kysymyksiä ja uusia käytäntöjä (esimerkiksi ennaltaehkäisy, kokonaisvaltaiset lähestymistavat pimeän työn torjumiseksi, tietoisuuden lisääminen), sekä pimeästä työstä kärsiviä tärkeimpiä aloja (esimerkiksi rakennusala, maatalous ja liikenne). Näiden tapahtumien tulokset on dokumentoitu oppimisresurssiasiakirjoihin, jotka ovat yleisesti saatavilla foorumin verkkosivustolla[15].

Jäseniä on autettu kuudella **temaattisella työpajalla** tehostamaan toimintaansa ja lisäämään rajat ylittävää yhteistyötä perusteellisemman vastavuoroisen oppimisen ja ongelmanratkaisun avulla (keinoina ovat esimerkiksi seurantavierailu sekä ohjeiston laatiminen alan toimijoille). Valittuja aiheita olivat muun muassa kahdenväliset sopimukset ja yhteisymmärryspöytäkirjat, tiedonlouhinta, riskinarviointi, yhteystoiminta työntekijöiden ja yritysten kanssa, rajat ylittävät yhteiset toimet sekä työsuojelutarkastusvirastojen tuleva rooli ja osaamisprofiili. Vuoden 2019 kyselytutkimuksessa foorumin tavoitteiden ja toimeksiannon toteuttamista eniten edistävinä toimina foorumin seminaarit mainittiin 84 prosentissa ja temaattiset työpajat 74 prosentissa vastauksista.

Ideoiden jakaminen ja muuntaminen tehokkaiksi käytännöiksi Kreikassa

Espanjassa vuonna 2018 järjestetty temaattinen työpaja riskiarvioinnista antoi Kreikan työsuojelutarkastusvirastolle (HLI) ajatuksen parantaa riskianalyysivälinettään, jotta pimeää työtä käyttävät työnantajat havaittaisiin paremmin. HLI hyödynsi tätä uutta riskinarviointimenetelmää, kun se lähetti varoituskirjeitä mahdollisesti riskinalaisille yrityksille. Ennalta ilmoitettuja tarkastuksia koskevien kirjeiden johdosta ensimmäisen kuukauden aikana kirjeen lähettämisen jälkeen kokoaikaisia työsopimuksia ilmoitettiin 31 prosenttia enemmän.

Lisäksi **kahdesti vuodessa järjestettävissä täysistunnoissa omistettiin yksi temaattinen päivä** keskusteluille jostain tietystä pimeään työhön liittyvästä aiheesta sekä mahdollisista onnistuneista lähestymistavoista alalla. Tällaisia aiheita olivat muun muassa foorumin perustamispäätöksessä korostetut prioriteetit, kuten postilaatikkoyhtiöt, tietosuoja ja tietojenvaihto.

2.3. Tietämyksen lisääminen

Ratkaisujen löytäminen pimeän työn torjumiseksi ei ole yksinkertaista, mutta tietopohjan laajentaminen kaikista pimeän työn näkökohdista lisää toimijoiden asiantuntemusta pimeään työhön liittyvistä erityisistä kysymyksistä. Foorumi on tuottanut **uutta tietoa** tietyistä pimeän työn tyypeistä (esimerkiksi epävirallinen palkanmaksu, pimeä työ yhteistyö- ja alustataloudessa, näennäisyrittäjyys) sekä toimenpiteistä niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi laatimalla yli 100 oppimisresurssia ja 120 hyviä käytäntöjä esittelevää selvitystä.

Kaiken kaikkiaan on julkaistu **14 tutkimusta ja kyselytutkimusta**, joilla osaltaan tuetaan entistä vankemmin näyttöön perustuvaa lähestymistapaa. Niissä on koottu yhteen nykyistä asiantuntemusta ja tuotettu uutta tietoa tietyistä pimeän työn tyypeistä, uusista kehityssuuntauksista ja lähestymistavoista. Päätöksessä vahvistettujen ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti näissä tutkimuksissa on keskitytty näennäisyrittäjyyteen, työhön, josta saatavat tulot ilmoitetaan verottajalle todellista pienempinä, tietosuojaan ja tietojenvaihtoon, ennaltaehkäiseviin toimintatapoihin, rajat ylittävään yhteistyöhön sekä sellaisten tapausten dokumentointiin, joissa työmarkkinaosapuolten osallistuminen on johtanut hyviin tuloksiin. Foorumin tuottamissa tutkimuksissa ja kyselytutkimuksissa on hyödynnetty yhteisiä kokemuksia ja tietämystä näyttöön perustuvien ratkaisujen ehdottamiseksi. Tästä huolimatta vain 32 prosenttia foorumin jäsenistä katsoo niiden kuuluvan viiden foorumin tavoitteita ja toimeksiantoa eniten edistävän toimen joukkoon. Yhtenä keinona lisätä tutkimusten hyödyllisyyttä on ehdotettu niiden kääntämistä.

15 https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform

Pimeän työn laajuus

Pimeän työn mittasuhteita Euroopassa on vaikea arvioida, koska pimeä työ tapahtuu määritelmällisesti salassa. Ensimmäisessä vaiheessa laadittiin tietosivuja, joissa esitettiin tiivistelmät pimeän työn ominaispiirteistä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sekä sen torjumiseen osallistuvista elimistä[16]. Vuonna 2017 julkaistiin myös tutkimus pimeän työn laajuudesta Euroopassa. Työntekijöiden ja yritysten ilmoittamien työvoimapanosten erojen perusteella tutkimuksessa arvioitiin, että 9,3 prosenttia yksityissektorin yhteenlasketusta työvoimapanoksesta on pimeää työtä ja että pimeä työ muodostaa 14,3 prosenttia yksityissektorin bruttoarvonlisäyksestä.[17] Tämä osuus vaihtelee kuitenkin huomattavasti – 7 prosentista 27 prosenttiin – eri jäsenvaltioissa.

2.4. Tiedotustoimet

Foorumi on laatinut näyttöön perustuvia resursseja parhaista tavoista torjua pimeää työtä. Sen **virtuaalinen kirjasto**18 sisältää foorumin työllään tuottamaa arvokasta tietoa ja käytäntöjä. Kahdesti vuodessa ilmestyvässä uutiskirjeessä, joka lähetetään täysistuntojen jälkeen, kerrotaan viimeisimmät foorumia, toimintaa ja jäseniä koskevat uutiset asianomaisille sidosryhmille. Sisäisen viestinnän osalta foorumin jäsenet ja tarkkailijat jakavat asiakirjoja ja ilmoittavat tapahtumista omassa verkossa toimivassa yhteistyötilassaan. Foorumi käynnisti 2 maaliskuuta ensimmäisen pimeän työn torjumista koskevan eurooppalaisen kampanjan #EU4FairWork.

2.5. Foorumin temaattinen toiminta-ala: näytön hankkiminen monista erilaisista kysymyksistä

Ensimmäisinä toimintavuosinaan foorumi on tuottanut konsolidoitua tietoa ja hankkinut lisänäyttöä monista erilaisista kysymyksistä, jotka vaihtelevat lähestymistavoista strategiseen hallinnointiin ja rajat ylittävään yhteistyöhön.

[16] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=fi

[17] C.C. Williams, I.A. Horodnic, P. Bejakovic, D. Mikulic, J. Franic, A. Kedir (2017): An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), saatavilla verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en

[18] https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform



Tehokkaat lähestymistavat: saadut opetukset

Ensimmäisinä toimintavuosina korostettujen onnistuneiden lähestymistapojen keskeisiä osatekijöitä ovat muun muassa seuraavat:

Yhteistyö: Tavallisesti pimeän työn torjunta on usean valtionhallinnon elimen vastuulla, mikä saattaa johtaa siihen, ettei koordinoitua lähestymistapaa ole. Se, missä määrin jäsenvaltiot osallistavat työmarkkinaosapuolet tähän työhön, rajoittuu usein keskinäiseen vaihtoon ja kuulemisiin. Virastojen välinen strateginen lähestymistapa mahdollistaa paremman tiedonsaannin ja auttaa kehittämään keskinäistä ymmärrystä, yhteisiä strategioita ja konkreettisia toimia.

Toimien ja resurssien keskittäminen – riskinarviointi ja tietojen analysointi: Eräät jäsenvaltiot ovat kehittäneet riskinarviointimalleja, joiden avulla valvontaviranomaiset voivat tuoda esiin pimeän työn suuririskisimpiä tapauksia. Tällä lähestymistavalla kohdistetaan resurssit tehokkaasti ja parannetaan tarkastusten onnistumisastetta. Tietojen tehokkaampi käyttö on oleellinen osa riskinarviointia.

Estävien ja ehkäisevien lähestymistapojen yhdistäminen: On tarpeen laatia lähestymistapa, jossa yhdistetään tehokkaampi valvonta ja täytäntöönpano pimeän työn tapahduttua sekä pimeää työtä jo ennalta ehkäisevät toimenpiteet. Foorumin jäsenet käyttävät useita erilaisia ehkäiseviä lähestymistapoja, kuten tarjonta- ja kysyntäpuolen kannustimia, valistuskampanjoita (jotka kohdennetaan työnantajille, työntekijöille ja suurelle yleisölle) sekä toimielinten uudistuksia, tämän tukemiseksi.

Kokonaisvaltaiset lähestymistavat, joissa käytetään useita toimenpiteitä rinnakkain: Sekä suorien että välillisten toimenpiteiden käyttö on vaikuttavin ja tehokkain tapa torjua pimeää työtä. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on sekä strateginen että koordinoitu, ja siinä käytetään suorien lähestymistapojen (kuten työpaikoilla tehtävien tarkastusten ja vertaisvalvonnan) ja välillisten lähestymistapojen (kuten valistuskampanjoiden ja koulutusaloitteiden) yhdistelmää pimeän työn muuttamiseksi lailliseksi työksi.

Vuoden 2019 kyselytutkimuksen vastaajien mukaan foorumin olisi tulevaisuudessa keskityttävä enemmän tietoisuutta lisääviin ja luottamusta luoviin aloitteisiin (65 prosenttia vastaajista), ilmoitetun

työn kannustimiin19 (55 prosenttia) ja rajat ylittävällä tasolla toteutettaviin toimiin (55 prosenttia). Vastaajat eivät pidä toimien suuria muutoksia tarpeellisina. Painopisteen olisi edelleen oltava jäsenten kokoamisessa yhteen vaihtamaan käytäntöjä seminaareissa (74 prosenttia), temaattisissa työpajoissa (65 prosenttia), työryhmissä (61 prosenttia) ja henkilöstön opintovierailuilla (52 prosenttia). Vastaajista 48 prosenttia katsoo, että hyviä käytäntöjä koskevien selvitysten ja menestystarinoiden vaihtamista olisi jatkettava.

3. EDISTYMINEN FOORUMIN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISESSA

Tässä jaksossa tarkastellaan edistymistä päätöksen 4 artiklan mukaisten foorumin tavoitteiden saavuttamisessa.

Foorumin saavutukset: yleiskatsaus



3.1. Yhteistyön lisääminen jäsenvaltioiden asianomaisten viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien toimijoiden välillä pimeän työn torjumiseksi vaikuttavammin ja tehokkaammin

Monitahoisen verkoston rakentaminen

Foorumi on koonnut yli 50 sidosryhmää ainutlaatuiseksi verkostoksi toimintaympäristössä, jossa vastuu pimeän työn torjunnasta jakautuu tavallisesti epätasaisesti useille elimille ja työmarkkinaosapuolille. Ennen foorumia EU:n tason yhteistyöelimiä oli vähän ja ne olivat useimmiten tilapäisiä (esimerkiksi johtavien työsuojelutarkastajien komitea, työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevä asiantuntijakomitea sekä työllisyyskomitea, jotka eivät ensisijaisesti keskity pimeän työn torjuntaan), ja niiden välinen tietämyksen vaihto ja yhteistyö oli vähäistä.

Foorumi on **laajentanut olemassa olevia verkostoja ja vahvistanut** pimeän työn vastaista **yhteistyötä** sekä valtioiden sisällä että niiden rajojen yli. Lähes kaikki (94 prosenttia) vuoden 2019 kyselytutkimuksen vastaajista ilmoittivat, että foorumin toimilla on edistetty vastaajien organisaatioiden verkostojen ja yhteyksien laajenemista. Useimmat vastaajat (68 prosenttia) olivat

[19] Tällaiset kannustimet kattavat monia erilaisia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi neuvontatarkastukset, virallistamispalvelut ja alv:n kohdennetun alentamisen riskinalaisilla sektoreilla.

samaa mieltä siitä, että foorumi on lisäksi edistänyt yhteistyön lisäämistä jäsenvaltioiden asianomaisten viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien toimijoiden välillä.

Jäsenet ja tarkkailijat ovat yleisesti ottaen olleet aktiivisia, ja kaikki ovat osallistuneet toimiin. Eri maat ovat kuitenkin sitoutuneet ja osallistuneet foorumiin vaihtelevasti. Verkosto kypsyy edelleen, ja jäsenillä ja tarkkailijoilla, myös työmarkkinaosapuolilla, on paljon hyödyntämättömiä mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti foorumiin ja levittää oppimaansa laajemman sitoutumisen ja vaikutuksen saavuttamiseksi.

Yhteisymmärryksen luominen tehokkaista lähestymistavoista

Foorumin aloittaessa työskentelynsä jäsenvaltioilla oli hyvin erilaiset lähtökohdat yleisen lähestymistapansa ja organisaatiovalmiuksiensa tason ja luonteen osalta sekä sen suhteen, missä määrin pimeää työtä pidettiin prioriteettina. Foorumi on **auttanut määrittelemään pimeän työn torjunnan ensisijaiseksi toimeksi ja saavuttamaan yksimielisyyden tehokkaista lähestymistavoista**. Vertaisryhmien yhteistyön ja erityisesti keskinäisen avunannon avulla foorumin jäsenet ovat saaneet suoraa tukea tällaisten lähestymistapojen suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

Jäsenten palautteen mukaan foorumi on edistänyt erityisesti **kokonaisvaltaisemman lähestymistavan kehittämistä pimeän työn torjuntaan**. Tiedotuksen ja valistuksen voimakkaan painottamisen lisäksi foorumi on myös kannustanut siirtymää kohti pimeän työn muuttamista lailliseksi työksi tehokkaammilla estävillä lähestymistavoilla, kuten tarkastuksilla ja seuraamuksilla, joita tuetaan riskinarvioinnilla ja paremmalla tietojenvaihdolla. Foorumin jäsenet ilmoittivat, että heidän maansa tai organisaationsa ovat tehneet tai suunnittelevat seuraaviin seikkoihin liittyviä muutoksia (esimerkiksi toimintapoliittisiin kehyksiin ja täytäntöönpanotoimenpiteisiin) osallistuttuaan foorumin toimiin: tietoisuutta lisäävät ja luottamusta luovat aloitteet (52 prosenttia), estämis- ja havaitsemistoimenpiteet (39 prosenttia), rajat ylittävällä tasolla toteutetut toimet (32 prosenttia), ilmoitetun työn kannustimet (23 prosenttia), organisaatiomallit (16 prosenttia) ja laajemmat rakenneuudistukset (16 prosenttia).

Pimeän työn vastaisten lähestymistapojen suhteen foorumi on kuitenkin painottanut puuttumista lähinnä työoikeuden rikkomiseen pikemmin kuin vero- ja sosiaaliturvamääräysten noudattamatta jättämiseen, mikä heijastaa sen jäsenistön koostumusta. Lisäksi myös suppea näyttöpohja haittasi edistymistä tällä alalla.

Kohti kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa

Foorumin jäsenten ja tarkkailijoiden keskuudessa on syntynyt yksimielisyys siitä, että pimeän työn torjumiseksi tarvitaan poliittisen ja toiminnallisen tason ”kokonaisvaltaista lähestymistapaa”, jossa hyödynnetään kaikkia käytettävissä olevia toimenpiteitä sekä keskeisten elinten välistä ja työmarkkinaosapuolien kanssa tehtävää yhteistyötä.

Vuoden 2019 kyselytutkimuksessa tuotiin esiin merkittäviä tätä koskevia parannuksia: Ranskassa, Liettuassa ja Romaniassa on perustettu uusia kansallisia koordinointielimiä, Suomessa on käynnistetty kansallinen pilottihanke[20], ja Ranskassa, Kreikassa ja Latviassa on otettu käyttöön kattavampia toimenpiteitä ja/tai uusia strategioita.

[20] Työhön liittyviä rikoksia koskevassa kansallisessa pilottihankkeessa työterveys- ja turvallisuus-, vero- ja poliisiviranomaiset tekevät strategisempaa yhteistyötä yhteisissä toimissa ja yhteistyöhankkeissa.

3.2. Jäsenvaltioiden asiaankuuluvien viranomaisten ja toimijoiden pimeään työhön liittyviin rajat ylittäviin näkökohtiin puuttumista koskevien valmiuksien parantaminen

Tietyt rajat ylittävän pimeän työn tyypit, esimerkiksi pimeää työtä tekevät EU:n liikkuvat työntekijät tai vilpillinen työntekijöiden lähettäminen – muun muassa postilaatikkoyhtiöiden avulla – edellyttävät laajempaa ja parempaa rajat ylittävää yhteistyötä. Yhteistyökanavat vaihtelevat tavallisesti tietojen ja henkilöstön vaihdosta yhteisiin tarkastuksiin, joita tuetaan kahdenvälisillä sopimuksilla ja yhteisymmärryspöytäkirjoilla.

Yhteispohjoismainen pimeää työtä koskeva hanke

Tanska, Viro, Suomi, Islanti, Latvia, Norja ja Ruotsi ovat työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelmasta (EaSI) myönnetyn EU:n rahoituksen tuella yhdistäneet voimansa ja tekevät yhteistyötä pimeää työtä koskevassa yhteispohjoismaisessa hankkeessa. Hankkeessa keskitytään yhteisiin tarkastuksiin, hyvien käytäntöjen jakamiseen (erityisesti viestinnästä ja ehkäisevistä lähestymistavoista) ja tulosten arviointiin. Sillä pyritään antamaan Pohjoismaille paremmat valmiudet torjua pimeää työtä tietojen jakamisen, yhteistyön, avunantomahdollisuuksien ja tietämyksen jakamisen avulla.

Foorumi on auttanut jäsenvaltioita tehostamaan rajat ylittävän pimeän työn vastaisia kumppanuuksia ja tasoittanut tietä jatkossa Euroopan työviranomaisen puitteissa tehtävälle yhteistyölle. Lisääntyneen keskinäisen luottamuksen ja säännöllisten yhteyksien ansiosta jäsenvaltiot ovat vakiinnuttaneet nykyiset kumppanuudet ja ryhtyneet toimiin uusien maiden kanssa. Lisäksi työohjelmassa on keskitytty yhä enemmän rajat ylittäviin näkökohtiin ja annettu välineitä, joilla jäsenvaltioita autetaan parantamaan käytäntöjään tutkimusten (jotka koskevat esimerkiksi rajat ylittävää yhteistyötä), työryhmien (tietojenvaihto) ja temaattisten työpajojen sekä välinepakettien (jotka koskevat kahdenvälisiä sopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja sekä yhteisiä tarkastuksia) avulla.

Osallistuminen rajat ylittävään yhteistyöhön on kuitenkin edelleen epätasaista. Kansalliset viranomaiset keskittyvät lähinnä tapauskohtaiseen yhteistyöhön naapurimaiden kanssa ja vastaavat välittömiin haasteisiin strategisen suunnittelun sijasta. Useimmat työsuojelutarkastusvirastot osallistuvat harvoin yhteisiin rajat ylittäviin tarkastuksiin (1–2 kertaa vuodessa)[21]. Euroopan työviranomaisen puitteissa tehtävällä yhteistyöllä muun muassa työmarkkinaosapuolten organisaatioiden kanssa voitaisiin puuttua joihinkin näistä haasteista ja ratkaista foorumin rajallinen toimintakapasiteetti.

Rajat ylittävän yhteistyön jyrkkä lisääntyminen ja edistyminen valmiuksien parantamisessa

Vuoden 2019 kyselytutkimuksessa 61 prosenttia vastaajista ilmoitti, että foorumi edisti jäsenvaltioiden asiaankuuluvien toimijoiden pimeään työhön liittyviin rajat ylittäviin näkökohtiin puuttumista koskevien valmiuksien parantamista. Organisaatiot toteuttivat rajat ylittäviä toimia tai aikoivat osallistua sellaisiin seuraavan vuoden aikana. Tällaisia toimia olivat muun muassa seuraavat: virkamiesten rajat ylittävät kokoukset (52 prosenttia), henkilöstövaihdot / yhteiset toimet (41 prosenttia) ja yhteiset tarkastukset (39 prosenttia).

[21] R. Stefanov, D. Mineva, P. Terziev (2019). Cross-border actions tackling undeclared work. Pimeän työn vastainen EU-foorumi, Bryssel.

3.3. Yleisen tietoisuuden lisääminen pimeään työhön liittyvistä kysymyksistä ja jäsenvaltioiden kannustaminen tehostamaan toimiaan

Foorumi on osaltaan **vahvistanut tietoisuuden lisäämisen korostamista jäsenistönsä keskuudessa**, ja puolet jäsenistä on ilmoittanut muutoksista tällä alalla. Työssä on keskitytty lähinnä kannustamaan jäseniä jakamaan valistuskampanjoista saamaansa oppia erityisillä toimilla (esimerkiksi temaattinen työpaja ja välinepaketti[22], ehkäiseviä lähestymistapoja koskevat seminaarit ja foorumin toimien levittäminen).

Suoran yleistä tietoisuutta lisäävän vaikutuksen kehittyminen on kuitenkin ollut hitaampaa. Vain 35 prosenttia vuoden 2019 kyselytutkimuksen vastaajista katsoi foorumin edistyneen erittäin hyvin tai hyvin tämän tavoitteen saavuttamisessa. Vuosien 2019–2020 työohjelmassa on otettu huomioon tarve muuntaa tämä toiminnaksi, ja siinä keskitytään voimakkaammin viestintään ja tietoisuuden lisäämiseen. Foorumin ensimmäinen laillisen työn hyötyjä koskeva kampanja, jonka jäsenet ja tarkkailijat ovat laatineet, kestää vuoden 2020 maaliskuusta kesäkuuhun. Sitä tuetaan toimintaviikolla, jona jäseniä kehotetaan yhdistämään toimensa.

4. PÄÄTELMÄT

Perustamisestaan asti vuonna 2016 pimeän työn vastainen EU-foorumi on helpottanut yhteistyön lisäämistä eri maiden välillä. Vahvaan hallintoon, kattavaan työohjelmaan ja jäsenten aktiiviseen osallistumiseen pohjautuen se on edistänyt tehokkuushyötyjä ja valvontaviranomaisten nykyaikaistamista koko EU:ssa. Se on tuottanut luotettavaa näyttöön perustuvaa tietoa, jonka avulla jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuolet ovat voineet oppia toisiltaan, innovoida ja toimia yhdessä.

Jäljellä olevien haasteiden osalta foorumin toimissa on korostettu tarvetta vahvistaa kaikkien jäsenten sitoutumista ja lisätä foorumin toiminnallisia edellytyksiä. Valvontaelinten ja työmarkkinaosapuolten on jatkettava tehokkaamman yhteistyön kehittämistä sekä kansallisella tasolla että rajat ylittävästi laatimalla edelleen strategisia ja toiminnallisia lähestymistapoja pimeän työn torjuntaan. Jäsenvaltioiden viranomaisten vastavuoroisen oppisen syventämiseksi ja pimeän työn vastaisten toimenpiteiden tehostamiseksi on paljon mahdollisuuksia etenkin parantamalla tietojen jakamista ja analysointia sekä riskinarviointia samoin kuin rajat ylittävää yhteistyötä. Tällaisia parannuksia voidaan osittain saada aikaan kehittämällä edelleen EU:n tason tietojärjestelmiä, joita käytettäisiin paitsi suuririskisten yritysten tunnistamiseen tarkastuksia varten myös ehkäisevien lähestymistapojen kohdentamiseksi paremmin. Myös yhteisvaikutusten lisääminen EU:n aloitteiden ja toimintapolitiikkojen (jotka liittyvät esimerkiksi alustatyöntekijöiden työoloihin ja -ehtoihin, eurooppalaiseen ohjausjaksoon ja verotusta koskevaan tietojenvaihtoon, työtulot mukaan lukien[23]) ja rahoitusvälineiden (kuten Euroopan sosiaalirahasto plussan) välillä on tässä suhteessa oleellista. On tärkeää kehittää edelleen kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhdistetään vaikuttavat ja tehokkaat estävät toimenpiteet sekä toimenpiteet, joilla pyritään ehkäisemään pimeää työtä jo ennalta. Tulevaisuudessa voidaan myös painottaa enemmän koulutusta ja kansalaisten, työntekijöiden ja työnantajien tietoisuuden lisäämistä heidän oikeuksistaan, vastuistaan ja velvollisuuksistaan. Foorumin ensimmäinen tiedotus- ja valistuskampanja #EU4FairWork, joka kestää vuoden 2020 maaliskuusta kesäkuuhun, on merkittävä askel tähän suuntaan, ja sitä on syytä jatkaa.

Jäsenvaltioiden yhteistyö Euroopan työviranomaisen puitteissa voi kehittyä edelleen foorumin jäsenten ja tarkkailijoiden välille muodostuneeseen vahvaan luottamukseen ja vakiintuneeseen yhteistyöhön perustuen. Tämä tarjoaa työviranomaisen, jonka toimeksianto on paljon laajempi, työn alkuvaiheessa vakaan perustan rajat ylittävän yhteistyön parantamiselle ja valmiuksien kehittämiselle.

[22] Julkaisu ”Information tools and approaches to reach out to employers and workers in the fight against undeclared work”, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en

[23] Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla.

Työviranomaisen laajempi soveltamisala kompensoi foorumin rajallisempaa toimintakapasiteettia ja jäsenistön epätasaista osallistumista.

Foorumin työohjelma vuosiksi 2019–2020 toteutetaan suunnitellusti, mikä mahdollistaa kitkattoman siirtymän. Päätös (EU) 2016/344 kumotaan, kun työviranomainen on saavuttanut täyden toimintakyvyn, mutta foorumin nykyiset tavoitteet, toimeksiannot ja tehtävät on pitkälti vahvistettu työviranomaisen perustamisesta annetussa asetuksessa (12 artikla ja liite)[24]. Lisäksi Euroopan työviranomaisen perustaminen tarjoaa mahdollisuuden tehdä lisämuutoksia ja puuttua foorumin alkuperäisestä kokoonpanosta johtuviin haasteisiin.

Euroopan työviranomainen asettaa ensisijaiset tavoitteet ja ehdottaa, miten edellä esiin tuotuihin haasteisiin puututaan pitkällä aikavälillä. Voidaan ajatella, että työviranomaisen pysyvänä työryhmänä foorumi keskittyy ydintehtäväänsä eli pimeän työn torjumiseen, kun taas tietyt laaja-alaisemmat tehtävät, kuten toiminnallisen rajat ylittävän yhteistyön tukeminen, valvontaelinten valmiuksien kehittäminen ja EU:n laajuisten välineiden laatiminen, voidaan hoitaa johdonmukaisemmin työviranomaisen laajemmilla toimilla. Foorumi hyötyy työviranomaisen kattavasta toiminnallisesta rakenteesta ja erikoistuneen henkilöstön asiantuntemuksesta eri aloilla. Työviranomaisen muun toiminnan kanssa syntyvien yhteisvaikutusten ja pimeän työn vastaisen vahvan toimeksiannon ansiosta foorumin toteuttamia toimia voidaan laajentaa, parantaa, kohdentaa ja suunnitella pidemmällä aikavälillä. Euroopan työviranomaisen osallistuminen säännöstenmukaisen työn hyötyjä koskevaan kampanjaan vuonna 2020[25] on hyvä esimerkki yhteisvaikutuksista ja EU:n tason aloitteiden yhteensovittamisesta oikeudenmukaisuuden tukemiseksi EU:n työmarkkinoilla.

Euroopan työviranomaisen perustaminen antaa lisäsysäyksen pimeän työn torjumiseksi tehokkaammin ja sen muuttamiseksi lailliseksi työksi ja edistää näin oikeudenmukaisia työehtoja, reilua kilpailua ja oikeudenmukaista liikkuvuutta työntekijöiden, talouden ja koko yhteiskunnan hyväksi.

24 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1149, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta.
25 Euroopan työviranomaisen työohjelma 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf