Dnro 001/81/2015

Jaana Meklin, Paula Ilveskivi 5.11.2015

Eduskunta
Suuri Valiokunta
SuV@eduskunta.fi

Kirjallinen lausuntopyyntönne 28.10.2015 asiantuntijakuulemiseen perjantaina 6.11.2015 klo 13.30

E 23/2015 vp Valtioneuvoston selvitys EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta

Pyydettynä lausuntonaan otsikkoasiassa Akava toteaa seuraavaa:

Yleistä

Valtioneuvoston perusmuistiossa 5.10.2015 todetaan aluksi, että Suomen EU-vaikuttamisen yhtenä painopisteenä on nykyistä vähäisempi, parempi ja kevyempi sääntely. Akava pitää tätä hieman ristiriitaisena, koska samanaikaisesti Suomen hallitus tukee hankkeita, joiden seurauksena tulee suurimittaisia uusia lakipaketteja, kuten esim. digitalisaatio tai energiaunioni. Tähän yhteyteen ilmaisu ”vähäisempi” ei ole kovin kuvaava.

Valtioneuvoston mukaan EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa Suomi ei lisää kilpailukykyä haittaavaa taakkaa. Suomen pääministerin 24.6.2015 antaman ilmoituksen mukaan hallitus arvioi kaikkea EU-sääntelyä talouskasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden näkökulmasta. Akava ymmärtää suomalaisen kilpailukyvyn edistämisen tarpeet, mutta ei voi hyväksyä lähtökohtaa, jonka mukaan painotettaisiin yksipuolisesti kilpailukykyä, vaan EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa tulee olla tasapaino eri tekijöiden ja tavoitteiden välillä. Esimerkiksi työntekijöiden palvelussuhdetta koskevaa tai terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi säädettyä lainsäädäntöä tulee tarkastella ensisijaisesti lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta, eikä alisteisesti suhteessa talouskasvuun, kilpailukykyyn tai työllisyyteen. Akava muistuttaa, että esim. komission kevään REFIT-tiedonannossa linjattiin selvästi, että säätelyä parannetaan heikentämättä kuluttajien-, työntekijöiden- tai ympäristön suojaa. Tämä tulisi olla myös Suomen hallituksen lähtökohta.

Vaikutusten arvioinnista

Valtioneuvosto toteaa, että EU-sääntelyn vaikutuksia, tarpeellisuutta ja toimivuutta tulee arvioida kaikissa vaiheissa säädöksen suunnittelusta sen täytäntöönpano- ja soveltamisvaiheiseen. Akava kannattaa yleisesti sääntelyn vaikutusten arviointia, mutta kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että vaikutusten arvioinnin tulee olla laaja-alaista eivätkä vaiku-

tusten arvioinnissa huomioon otettavat tekijät voi rajoittua vain taloudellisiin ja kilpailukykynäkökohtiin. Esimerkiksi pitkään valmistellun ergonomiadirektiivin säätäminen pysähtyi komissiossa vaikutusten arvioinnin jälkeen siitäkin huolimatta, että sen säätäminen olisi ollut tärkeää työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi ja edistämiseksi.

Valtioneuvoston mukaan Suomi pitää tärkeänä komission sitoumusta edistää parempaa sääntelyä aiempaa kunnianhimoisemmin. Akava huomauttaa, että käsiteltävänä olevaa selvitystä edeltävässä Valtioneuvoston kanslian toteuttamassa paremman sääntelyn kyselyssä tulkittiin komission tiedonantoa jopa sitä itseään kireämmin, kun se pyysi vastaanottajia keskittymään erikseen pelkästään ongelmallisiin säädöksiin.

Paremman sääntelyn tarvetta arvioitaessa on tärkeää ymmärtää, että esimerkiksi työ- ja sosiaalilainsäädännön lisäksi monella muulla politiikkasektorin lainsäädännöllä on suoria tai epäsuoria vaikutuksia palkansaajien turvaan, asemaan ja perusoikeuksiin. Esimerkkinä mainittakoon pelkästään yritysten kannalta niiden kilpailukykyä parantamaan esitetty ”pienet ensin” -periaate, joiden ensisijaisena tavoitteena on vähentää pienten- ja keskisuurten yritysten taakkaa/kustannuksia. Jos lähtökohta on näin suppea, substanssilainsäädännön arviointi jää liian yksipuolisen sidosryhmän arvioitavaksi. Pienyrityksille ei tule antaa kategorisesti helpotuksia sääntelystä, vaan asiaa tulee tarkastella tapauskohtaisesti. Erityiskohtelusta voi tulla myös yritysten keinotekoinen kasvun este. Onkin tärkeää, että niin Suomen kuin komission, neuvoston sekä parlamentin kannan muodostuksessa huomioidaan myös niiden sidosryhmien näkemys, joiden mielestä EU-lainsäädäntö on tällä hetkellä tarkoituksenmukaista ja siinä ei ole aina ongelmia. Sidosryhmien kuulemisen pitää olla myös tasapuolista.

Valtioneuvoston kartoituksen tulokset

Valtioneuvosto kartoitti kyselyllään heinä-syyskuun aikana ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä. Saatujen lausuntojen perusteella laaditussa koosteessa on nostettu esiin 40 esimerkkiä ongelmallisista säädöksistä tai säädöskokonaisuuksista sekä 12 keskenään päällekkäistä tai ristiriitaista säädöskokonaisuutta. Sääntelyn toimivuuden näkökulmasta ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä näyttäisi kuitenkin valtioneuvoston mukaan olevan vähän suhteessa EU-säädösten kokonaismäärään. Tämä on hallituksen analyysin päätuloksia, eli todellisia ongelmia on tosiasiassa aika rajoitetusti.
Valtioneuvoston mukaan kartoituksessa nousi esille ongelmakohtia kuitenkin muun muassa työaikojen sääntelyssä, ympäristönsuojeluun liittyvä sääntelyssä (kemikaalit, energiatehokkuus, jätteet) ja digitaaliseen toimintaympäristöön liittyvässä sääntelyssä.

EU:n työsuojelunormistosta

Työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta koskeva sääntely nojaa työntekijöiden suojelun periaatteeseen. Työntekijän suojelun periaate on omaksuttu perustavaa laatua olevaksi lähtökohdaksi myös Yhdistyneiden kansakuntien (mukaan lukien Kansainvälinen työjärjestö ILO) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksissa. Näihin kansainvälisiin sopimuksiin ovat myös Euroopan unionin jäsenvaltiot sitoutuneet.

Euroopan unionin sääntelyn taustalla ovat olleet samat periaatteet, ja sääntelyn tavoitteena on turvata työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun vähimmäistaso Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Akava katsoo, että suojan tasoa ei tule heikentää miltään osin, vaan tarvitaan edelleen yhteistä, suojelun vähimmäistason turvaavaa lainsäädäntöä sekä olemassa olevan lainsäädännön tehokkaan toimeenpanon edistämistä kaikissa jäsenvaltioissa.

Sääntelyn purkamisen sijaan tarvitaan edelleen sellaista nykyaikaista sääntelyä työntekijöiden suojelemiseksi, mikä vastaa muuttuneeseen työelämään ja työstä aiheutuvien terveysvaarojen hallintaan. Työntekijöiden suojelun edistämisen sijaan Euroopan unionissa on viime vuosina ollut suuria vaikeuksia uudistaa lainsäädäntöä vastaamaan työelämässä työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta vaarantavien riskien hallitsemiseksi ja torjumiseksi. Esimerkkinä laahaavasta lainsäädäntöprosessista voidaan mainita ergonomiadirektiivin uudistusprosessi, joka vuosia kestäneen valmistelun jälkeen pysähtyi komissioon.

Sääntelyn purkamisen sijaan on syytä kiinnittää huomiota työnantajiin kohdistuvan sääntelytaakan vähentämiseen muilla keinoin. Työnantajille sääntelystä aiheutuvaa taakkaa voidaan lievittää esimerkiksi asianmukaisella tiedottamisella, ohjeistuksella, neuvonnalla ja valvonnalla. Erityisesti pienille työpaikoille tulee olla helposti saatavilla ohjeita ja opastusta työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi työssä. REFIT-selvitystoimissa tulee huolehtia myös siitä, että työntekijöiden ja kansalaisten oikeusturvan kannalta olennaiset normit säilyvät ja toimivat jatkossakin tehokkaasti myös käytännössä. Jo tällä hetkellä monien työoikeudellisten normien osalta tilanne on se, että mm. riittämätön viranomaisvalvonta on käytännössä johtanut lakisääteisen oikeussuojan heikentymiseen.

Työaikasääntelystä

Työaikojen sääntelyn osalta Akava toteaa, että työaikadirektiivi on komission REFIT-listalla. Akava katsoo, että tavoitteena ei tulisi olla sääntelyn purkaminen, vaan direktiivin modernisointi vastaamaan muuttuvaa ja jo muuttunutta työelämää (uudet työaikamuodot, etätyö, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, työnantajan määräämiin työmatkoihin käytetyn ajan lukeminen työajaksi jne.). Myös ylempien

toimihenkilöiden saaminen direktiivin soveltamisalan piiriin on tärkeää olla osana uudistusta. Työaikadirektiivin ”porsaanreiät” kuten opt-out ja autonomisten työtekijöiden sulkeminen soveltamisalan ulkopuolelle, vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla ja jättävät monet työntekijät työaikasuojelun ulkopuolelle.

Mikäli muutostarpeista huolimatta direktiivin laaja uudistaminen ei onnistu, olisi mahdollista edetä erityisen täytäntöönpanodirektiivin kautta niin kuin toimittiin lähetettyjen työntekijöiden kohdalla.

Eräitä huomioita perusmuistion liitteestä

Maahanmuuttodirektiivit

Liitteen sivulla 2 on otettu esille tutkijoiden, opiskelijoiden ja eräiden muiden ryhmien maahantuloa ja oleskelua koskevan direktiiviehdotuksen (KOM(2013) 151 lopullinen) epäkohdat.
Akava nosti valtioneuvostolle antamassaan lausunnossa esiin ongelma-alueena EU:n maahanmuuttodirektiivit (3. maista, ei siis EU:n sisäinen). Korkeakoulutettu erityisasiantuntija voi kolmannesta maasta tulla Suomeen työskentelemään esimerkiksi EU:n Blue Cardilla (BC) tai kansallisen menettelyn kautta erityisasiantuntijana. Tulijan näkökulmasta katsottuna kansallinen menettely on huomattavasti suosiollisempi eli sen kautta työskentelyluvan saaminen on helpompaa. Tästä syystä BC on jäänyt Suomessa käytännössä hyödyntämättä (alle 10 tulijaa vuodessa vs. kansallisen menettelyn kautta tuhatkunta vuodessa).

Akava pitää hyvänä sitä, että EU-tasolla on sovittu erityisasiantuntijoita koskevasta menettelystä, koska sillä turvataan, että joka EU-maassa on edes jokin yhteisesti sovittu tapa ja kriteerit, jolla erityisasiantuntijana voi päästä työskentelemään ko. maahan. On myös tärkeää, että menettelyssä huomioidaan kansalliset olosuhteet esimerkiksi minimipalkkatason määrittämisessä. Tärkeää on kuitenkin myös se, että jokaisella jäsenmaalla on halutessaan oikeus päästää kolmannen maan kansalaisia erityisasiantuntijoina maahan edellä mainittuja kriteerejä väljemmillä ehdoilla. Tällä pystytään vastaamaan kansallisiin erityistarpeisiin.

Akavan mielestä ongelmat olisi mahdollista ratkaista joko jäsenmaiden työperäisen maahanmuuton sääntöjen yhtenäistämisellä tai näiden direktiivien kumoamisella.

Akava pitää ongelmallisena sitä, että käytännössä jokaisen työperäisen maahanmuuton direktiivin laatimisen yhteydessä on syntynyt ongelmia työehtoja ja ammattipätevyyksiä koskevien säädösten kanssa. Direktiivien synnyttäminen EU-koneistossa on vaatinut huomattavia voimavaroja niin EU-instituutioilta kuin etujärjestöiltä, mutta lisäarvo on ollut rajattu. Kolmanneksi työperäisen maahanmuuton sääntelyn kokonaisuudesta on helposti tulossa vaikeasti hallittava. Sitä koskevia säädöksiä tulee maailman kauppajärjestö WTO:lta ja kahdenvälisistä kauppa-

sopimuksista (joiden yhteydessä toimivalta on EU:lla), EU:n sisäisen liikkuvuuden direktiiveistä (kuten lähetettyjen työntekijöiden direktiivi), EU:n maahanmuuttodirektiiveistä ja tietysti myös kansallisesta lainsäädännöstä ja vastaavista.

Puitesopimusten voimaansaattamisesta

Perusmuistion liitteessä todetaan, että eurooppalaiset työmarkkinajärjestöt ovat esittäneet komissiolle, että se tekisi direktiiviehdotuksen kampaamoalan työsuojelua koskevasta puitesopimuksesta. Komissio ilmoitti REFIT-tiedonannossa (2012), ettei silloinen komissio vie eteenpäin ehdotusta. Sopijaosapuolet ovat uusineet esityksensä. Liitteessä todetaan, että puitesopimus tulisi panna täytäntöön esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen sopimuksena, jota ne itse valvoisivat. Akava toteaa, että työmarkkinajärjestöjen keskinäisten EU-sopimusten toimeenpano direktiivinä on tehokkain ja tarkoituksenmukaisin tapa toimia.

Direktiivi terveyttä ja turvallisuutta varten asetettavista vähimmäisvaatimuksista (90/269/ETY) käsin tapahtuvassa taakkojen käsittelyssä, johon liittyy erityisesti työntekijän selän vahingoittumisen vaara ja direktiivi turvallisuutta ja terveyttä varten näyttöpäätetyölle asetettavista vähimmäisvaatimuksista (90/270/ETY) ovat vanhentuneet. Tämä on myös todettu komission hiljattain tilaamassa selvityksessä.

Työaikadirektiivin määritelmät

Liitteessä todetaan, että EU:n tuomioistuimen työaikadirektiivin (2003/88/EY) työajan määritelmää (2 artikla) ja korvaavaa lepoaikaa (17artikla) koskevien tulkintojen toteuttaminen aiheuttaisi muun muassa Suomen terveydenhuoltojärjestelmälle merkittäviä lisäkustannuksia muun muassa lääkärien ja muun henkilökunnan palkkaamisen muodossa. Asiaan on tarpeen löytää ratkaisu, joka ei kyseenalaista työaikadirektiiviä sinänsä, mutta mahdollistaa terveydenhuoltopalveluiden turvaamisen koko maassa. Mukana REFIT-tarkastelussa.

Akava toteaa, että työaikadirektiivin tulkinnoilla voi olla valtioneuvoston perusmuistion liitteessä mainitun kaltaisia vaikutuksia. Akava kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että odotettavissa olevat kansalliset sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän muutokset sekä mahdolliset hallituksen säästötoimet voivat muuttaa toimintakenttää tavalla, joka on tässä vaiheessa vaikeasti ennakoitavissa. Siten myös mahdollisten työaikadirektiivin tulkinnoista aiheutuvien lisäkustannusten arvioiminen on haasteellista.

Verokannat

Digitaalisten mediasisältöjen arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) mukaan digitaaliset mediasisällöt kuuluvat yleisen arvonlisäverokannan

piiriin, eikä niihin voida siten soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa painettujen lehtien ja kirjojen tapaan. Akava yhtyy näkemykseen, jonka mukaan verokantojen eroavaisuudet eivät kannusta kehittämään ja etsimään digitaalisiin sisältöihin perustuvia uusia toimintamalleja, mikä heikentää media-alan kilpailukykyä suhteessa esimerkiksi kansainvälisiin toimijoihin. Mediatuotteiden arvonlisäverotuksen tulisi olla teknologiariippumatonta.

Akava ry

Jaana Meklin
vastaava lakimies

Paula Ilveskivi
lakimies