U 28/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä maaliskuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2018

Työministeri Jari Lindström

Hallitusneuvos Lippe Koivuneva

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ | MUISTIO | EU/2018/0800

21.5.2018

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN TYÖVIRANOMAISEN PERUSTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta

Komission keskeinen prioriteetti on sosiaalisemman Euroopan aikaansaaminen ja oikeudenmukaisuuden lisääminen sisämarkkinoilla. Työvoiman oikeudenmukaisen liikkuvuuden varmistaminen Euroopassa on tässä keskeisen tärkeää. Valtioiden rajat ylittävä liikkuvuus on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina. Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker ehdotti syyskuussa 2017 Euroopan työviranomaisen perustamista sen varmistamiseksi, että työvoiman liikkuvuutta koskevat EU-säännöt pannaan täytäntöön oikeudenmukaisella, yksinkertaisella ja tehokkaalla tavalla.

Komission asetusehdotus Euroopan työviranomaisen (ELA) perustamisesta (COM(2018) 131 final) sisältyy 13.3.2019 annettuun sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevaan pakettiin. Se kuuluu toimenpiteisiin, joilla otetaan käyttöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari ja joilla toteutetaan komission sitoumusta edistää EU:n lainsäädännön tehokkaampaa soveltamista.

2 Nykytilan toimivuuden parantaminen ja yksinkertaistaminen

Tällä hetkellä on useita EU–elimiä/-rakenteita, joiden kautta kansalliset viranomaiset tekevät yhteistyötä ja vaihtavat hyviä toimintatapoja; kuitenkin enimmäkseen toisistaan erillään, keskittyen tiettyyn vastuualaansa kuuluvaan säädökseen tai alaan, kokoontuen enimmäkseen vain muutaman kerran vuodessa ja toteuttaen tiettyjä päällekkäisiä toimia; eikä niillä ole operatiivista toimintaa.

Uusi työviranomainen yhdistäisi tai täydentäisi työvoiman rajat ylittävän liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla olemassa olevia EU -rakenteita tarjoamalla pysyvässä rakenteessa jäsenvaltioille operatiivista ja teknistä tukea, jollaista ei aiemmin ole ollut. ELA pyrkisi varmistamaan, että työntekijöiden ja kansalaisten oikeudet yhdenvertaiseen kohteluun sekä työllistymismahdollisuuksien ja sosiaaliturvan saatavuus taataan valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Se tarjoaisi yrityksille avoimesti tietoa paikallisista työnormeista kaikkialla sisämarkkinoilla. Lisäksi se tukisi kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä, jotta varmistetaan työntekijöiden ja kansalaisten sosiaalisten oikeuksien noudattaminen sekä torjutaan petoksia ja väärinkäytöksiä. Käytännössä ELA:lle annettaisiin operatiivisia tehtäviä, joihin kuuluu esimerkiksi

- asiaankuuluvien tietojen ja palvelujen tarjoaminen yksityishenkilöille ja työnantajille; sekä

- jäsenvaltioiden tukeminen yhteistyössä, tiedonvaihdossa, samanaikaisissa tai yhteisissä tarkastuksissa, riskinarvioinnissa, valmiuksien kehittämisessä, sovittelussa ja rajat ylittäviin työmarkkinahäiriöihin liittyvässä yhteistyössä.

ELA hoitaisi jatkossa Eures -verkoston Euroopan koordinointitoimiston hallintoa, josta tällä hetkellä huolehtii komissio, sekä korvaisi seuraavat EU -elimet:

- työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevä tekninen komitea;

- työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevä asiantuntijakomitea;

- sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan tekninen komitea, tilintarkastuslautakunta ja sovittelulautakunta; ja

- pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävä eurooppalainen foorumi.

Sosiaaliturvan koordinoinnin alalla ELA tekisi tiivistä yhteistyötä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan kanssa niiden sääntelytehtävien hoitamisessa, joiden osalta toimikunta on edelleen toimivaltainen. Lisäksi ELA hyödyntäisi kansallisen tason työmarkkinaosapuolten ja hallitusten edustajien kannanottoja, joita nämä esittävät sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa.

Komission mukaan aloitteella pyritään järkeistämään tapaa, jolla tietoja ja palveluja annetaan työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen liittyvistä oikeuksista, velvollisuuksista ja mahdollisuuksista, sekä vahvistamaan digitalisointia. Sillä täydennettäisiin esimerkiksi sosiaaliturvatietojen sähköisen vaihtojärjestelmän (EESSI) kautta täytäntöön pantavaa kansallisten viranomaisten välistä sähköistä tiedonvaihtoa sosiaaliturvan koordinoinnin alalla; sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI); Sinun Eurooppasi -portaalia ja komission ehdottamaa yhteistä digitaalista palveluväylää.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Euroopan työviranomaisen asema, tavoitteet ja tehtävät

ELA olisi uusi vuonna 2019 käynnistyvä EU-virasto, jonka toimipaikasta jäsenvaltiot päättävät aikanaan erikseen. ELA olisi unionin elin, joka on oikeushenkilö ja kussakin jäsenvaltiossa laajin kansallisen lainsäädännön mukainen oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus. Se voisi muun muassa hankkia ja luovuttaa kiinteää ja irtainta omaisuutta sekä olla asianosaisena oikeudenkäynneissä.

ELA:n tavoitteena on edistää työvoiman oikeudenmukaista liikkuvuutta sisämarkkinoilla. ELA:lla olisi kolme erityistavoitetta:

- helpottaa yksityishenkilöiden ja työnantajien kannalta oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen sekä asiaa koskevien palvelujen saatavuutta;

- tukea yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä asiaa koskevan unionin lainsäädännön rajat ylittävässä täytäntöönpanossa, myös helpottamalla yhteisiä tarkastuksia;

- sovitella ja helpottaa ratkaisun löytymistä kansallisten viranomaisten välisissä rajat ylittävissä riita-asioissa tai työmarkkinahäiriöissä ja mahdollisten rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseen nopeasti ja tehokkaasti.

ELA:n tehtävänä olisi avustaa jäsenvaltioita ja komissiota asioissa, jotka liittyvät työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen unionissa:

a) helpotettava yksityishenkilöiden ja työnantajien tiedonsaantia rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen liittyvien palvelujen saantia;

b) helpotettava yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kansallisten viranomaisten välillä asiaa koskevan unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseksi;

c) koordinoitava ja tuettava samanaikaisia tai yhteisiä tarkastuksia;

d) tehtävä analyysejä ja riskinarviointeja työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen liittyvistä seikoista;

e) tuettava jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämistä siltä osin kuin on kyse asiaa koskevan unionin lainsäädännön tehokkaasta täytäntöönpanosta;

f) soviteltava jäsenvaltioiden viranomaisten välisiä riita-asioita, jotka liittyvät asiaa koskevan unionin lainsäädännön soveltamiseen; sekä

g) helpotettava yhteistyötä asiaan liittyvien sidosryhmien välillä rajat ylittävien työmarkkina-häiriöiden tapauksessa.

ELA ryhtyisi hoitamaan Eures-verkoston Euroopan koordinointitoimiston hallintoa, josta tällä hetkellä huolehtii komissio, ja ottaisi hoitaakseen tehtävät seuraavilta elimiltä, jotka lakkautettaisiin:

- asetuksella (EU) N:o 492/2011 perustettu työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevä tekninen komitea;

- komission päätöksellä 2009/17/EY perustettu työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevä asiantuntijakomitea;

- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2016/344 perustettu pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävä eurooppalainen foorumi; sekä

- sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevalla asetuksella (EY) N:o 883/2004 perustettu tekninen komitea ja tilintarkastuslautakunta sekä hallintotoimikunnan päätöksellä N:o A1 perustettu sovittelulautakunta.

ELA hoitaisi joitakin teknisiä ja operatiivisia tehtäviä, joista komissio vastaa tällä hetkellä EU:n työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan ns. EaSI-ohjelman mukaisesti (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1296/2013 työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta (EaSI-ohjelma) ja eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisesta annetun päätöksen N:o 283/2010/EU muuttamisesta).

ELA:n olisi tehtävä yhteistyötä muiden unionin virastojen kanssa, etenkin työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alalla perustettujen virastojen kanssa:

- Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound);

- Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop);

- Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU OSHA) ja

- Euroopan koulutussäätiö (ETF); sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan torjumisen alalla

- Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol); ja

- Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust).

ELA:n olisi tehtävä yhteistyötä ja edistettävä synergiaetuja muiden unionin tiedotuspalvelujen, kuten Sinun Eurooppasi -neuvonnan kanssa ja hyödynnettävä täysimääräisesti Sinun Eurooppasi -portaalia. Lisäksi yhteistyötä tulisi tehdä muiden asiaan liittyvin unionin aloitteiden ja verkostojen kanssa, erityisesti

- Euroopan laajuisen julkisten työvoimapalvelujen verkoston;

- Yritys-Eurooppa-verkoston;

- raja-alueiden yhteyspisteen; ja

- Solvit-verkoston kanssa.

Yhteistyötä tulisi tehdä myös asiaan liittyvien kansallisen palvelujen kanssa, kuten

- jäsenvaltioiden direktiivin 2014/54/EU nojalla nimeämien yhdenvertaista kohtelua edistävien ja unionin työntekijöitä ja heidän perheenjäsentään tukevien elinten kanssa; sekä

- direktiivin 2011/24/EU nojalla nimettyjen terveydenhuollosta tietoa tarjoavien kansallisten yhteyspisteiden kanssa.

Pidemmällä aikavälillä ELA:n toiminta-alaa saatetaan muuttaa, kun sen toimintaa on arvioitu viimeistään viiden vuoden kuluttua sen perustamisesta annetun asetuksen voimaantulosta. Komissio antaisi ulkopuolisen arvioinnin jälkeen tarvittaessa asetuksen muutosehdotuksen.

3.2 Työviranomaisen organisaatio

ELA:n hallinto- ja johtamisrakenteen muodostaisivat

a) hallintoneuvosto;

b) toimitusjohtaja; ja

c) sidosryhmien edustajien ryhmä.

EU:n erillisvirastoja koskevan yhteisen lähestymistavan mukaisesti ELA:n johdossa olisi hallintoneuvosto, jossa on korkean tason edustaja kustakin jäsenvaltiosta ja kaksi komission edustajaa; kaikilla äänioikeus. Jäsenvaltioiden ja komission olisi oltava edustettuina hallintoneuvostossa, jotta ne voivat varmistaa ELA:n tehokkaan toiminnan. Hallintoneuvoston kokoonpanossa, myös puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnassa, olisi otettava huomioon sukupuolten tasapuolinen edustus, kokemus ja pätevyys. ELA:n tehokkaan ja tuloksellisen toimin-nan takaamiseksi hallintoneuvoston olisi hyväksyttävä vuotuinen työohjelma, suoritettava ELA:n talousarvioon liittyvät tehtävät, hyväksyttävä viranomaiseen sovellettavat varainhoitosäännöt, nimitettävä toimitusjohtaja ja vahvistettava menettelyt, joiden mukaisesti toimitusjohtaja tekee viranomaisen operatiivisia tehtäviä koskevat päätökset. Edustajat jäsenvaltioiden ulkopuolisista maista, jotka soveltavat ELA:n soveltamisalaan kuuluvia unionin sääntöjä, voivat osallistua hallintoneuvoston kokouksiin tarkkailijoina.

ELA:n laillisena edustajana toimisi ja johtamisesta vastaisi toimitusjohtaja, joka vastaisi työviranomaiselle asetuksella määrättyjen tehtävien täytäntöönpanosta. Hänen vastuullaan olisi muun muassa päivittäinen hallinto. Toimitusjohtaja vastaisi toiminnastaan hallintoneuvostolle ja raportoisi pyydettäessä Euroopan parlamentille ja neuvostolle tehtäviensä hoitamisesta. - Suomen kielessä vakiintunut nimike olisi pääjohtaja, eikä toimitusjohtaja ei anna täysin oikeaa kuvaa tehtävästä ja siihen liittyvästä virkavelvollisuudesta.

Jotta voitaisiin helpottaa sidosryhmien kuulemista ja hyödyntää niiden asiantuntemusta, ELA:n yhteyteen perustettaisiin sidosryhmien edustajien ryhmä, jolla olisi neuvoa-antava asema. Ryhmä koostuisi kuudesta unionin tason työmarkkinaosapuolten edustajasta, jotka edustaisivat tasapuolisesti työntekijä- ja työnantajajärjestöjä, ja kahdesta komission edustajasta. Jäsenten nimeämisestä vastaisivat työntekijä- ja työnantajajärjestöt, ja heidät nimittäisi hallintoneuvosto. Puheenjohtajana toimisi toimitusjohtaja. Ryhmä kokoontuisi vähintään kahdesti vuodessa toimitusjohtajan aloitteesta tai komission pyynnöstä. Sidosryhmien edustajien ryhmä voisi erityisesti antaa lausuntoja ja neuvoja ELA:lle unionin lainsäädännön soveltamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä asetuksen soveltamisalaan kuuvilla aloilla. Tehtäviään suorittaessaan ryhmän olisi otettava huomioon asetuksella (EY) N:o 883/2004 perustetun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän neuvoa-antavan komitean ja asetuksella (EU) N:o 492/2011 perustetun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän neuvoa-antavan komitean lausunnot ja hyödynnettävä niiden asiantuntemusta.

ELA voisi perustaa työryhmiä tai asiantuntijapaneeleja jäsenvaltioiden ja/tai komission edustajien kanssa tai ulkoisten asiantuntijoiden kanssa valintamenettelyn jälkeen erityisten tehtävien hoitamista varten tai tiettyjä toiminta-aloja varten, mukaan luettuna sovittelulautakunta tämän asetuksen 13 artiklan mukaisten tehtävien hoitamista varten ja ryhmä asetusehdotuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen, asetusten (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009 soveltamiseen liittyvien rahoitusasioiden käsittelyä varten. Ehdotuksen 13 artiklassa säädettäisiin ELA:n mahdollisuudesta toimia sovittelijana, jos jäsenvaltioiden välillä on riitaa unionin lainsäädännön soveltamisesta tai tulkinnasta tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Ehdotuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan ELA:n on tuettava sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan työtä käsittelemällä sosiaaliturvan koordinointiin liittyvät rahoitusasiat asetuksen (EY) N:o 883/2004 74 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 65, 67 ja 69 artiklan mukaisesti.

ELA:n on komissiota kuultuaan vahvistettava tällaisten työryhmien ja paneelien työjärjestykset. Sosiaaliturvan koordinointiin liittyvissä asioissa on kuultava myös sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevää hallintotoimikuntaa.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission tekemät vaikutusten arvioinnit

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusten arviointi SWD(2018) 68 final ja sen tiivistelmä SWD(2018) 69 final sekä yhteenvetoraportti sidosryhmien kuulemisista SWD(2018) 80 final.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Vuonna 2019 aloittavan viraston käynnistysvaiheeksi on arvioitu viisi vuotta. Täysi toiminnallinen valmius saavutettaisiin vuonna 2023, jolloin unionin kokonaiskustannukset olisivat arviolta 50,9 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä vuosibudjetti olisi nykyisten virastojen vuosibudjetteihin verrattuna melko suuri ja selvästi suurempi kuin nykyisten työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alalla toimivien virastojen, kuten Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Euro-

found), Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop), Euroopan koulutussäätiö (ETF) ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU OSHA).

Kokonaiskustannukset vuosille 2019 - 2020 olisivat noin 33 miljoonaa euroa, josta marginaalin osuus noin 10 miljoonaa euroa. Nämä nykyiseen rahoituskehyskauteen kuuluvat kustannukset olisi tarkoitus kattaa seuraavasti:

- 70 % kustannuksista: uudelleenkohdentamalla EU:n työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan ohjelman (EaSI) varoja; työllisyyden ja liikenteen toiminta-alojen itsenäisistä budjettikohdista (”Euroopan liikennepolitiikkaa ja matkustajien oikeuksia, tiedotustoiminta mukaan luettuna, koskevat tukitoimet” ja ”Liikenteen turvaaminen”); ja

- 30 % kustannuksista: ottamalla käyttöön otsakkeen 1 a liikkumavaraa eli käyttämätöntä sitoumusmarginaalia.

Tällä hetkellä komission EaSI -ohjelman nojalla toteuttamat toimet siirrettäisiin vuosina 2019 ja 2020 ELA:lle. Eures -portaali siirrettäisiin kuitenkin vasta vuonna 2020. EaSI -ohjelmasta siirrettävät varat olisivat 6,3 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 10,187 miljoonaa euroa vuonna 2020 eli yhteensä 16,487 miljoonaa euroa rahoituskehyksen 2014–2020 loppuun mennessä.

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta budjettikohdasta siirrettävät varat olisivat 1,287 miljoonaa euroa sekä vuonna 2019 että vuonna 2020 eli yhteensä 2 574 miljoonaa euroa nykyisen rahoituskehyksen loppuun mennessä.

Liikenteen alalla toteuttavien toimien rahoittamiseksi ELA:lle siirrettäisiin liikenteen ja liikkumisen pääosastosta 1,36 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 2,72 miljoonaa euroa vuonna 2020 eli yhteensä 4,08 miljoonaa euroa nykyisen rahoituskehyksen loppuun mennessä.

Käytännössä ELA tulisi aiheuttamaan budjettisitoumuksia myös tulevalle rahoituskehyskaudelle, vaikka komissio muun muassa mainitseekin, että ”Tämän ehdotuksen rahoitusnäkökohdat eivät vaikuta komission ehdotukseen seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä.” Esityksessä esitetään menojen vaikutus vuodesta 2021 eteenpäin, jolloin menot olisivat arviolta 50,9 miljoonaa euroa vuosittain.

Henkilöstöä olisi noin 140 (144), johon sisältyvät jäsenvaltioiden lähettämät kansalliset yhteyshenkilöt. ELA:n perustaminen edellyttäisi 69 henkilöstötaulukkoon sisältyvää virkaa/toimea, 60 kansallista asiantuntijaa ja 15 sopimussuhteista toimihenkilöä.

Komission mukaan kansallisiin budjetteihin kohdistuisi vähimmäisvaatimuksia, koska ehdotus vaikuttaa EU:n talousarvioon. Määrällistä vaikutusta hallintoelimiin ei ole mahdollista arvioida tarkasti. Vaikutus saattaisi olla positiivinen, koska sääntöjen parempi täytäntöönpano antaa kansallisille valvontaviranomaisille mahdollisuuden periä aiemmin maksamattomia sosiaaliturvamaksuja ja hyötyä ELA:n antamasta operatiivisesta tuesta.

Ehdotukseen sisältyy arviointilauseke, jonka mukaan ELA:n toimeksiantoa ja tehtäviä arvioidaan joka viides vuosi, sekä mahdollisuus laajentaa toiminnan soveltamisalaa vähitellen ja kasvattaa työviranomaista.

4.3 Vaikutukset lainsäädäntöön

Komission mukaan muutostarvetta ei olisi unionin EaSI –asetukselle (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1296/2013 työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevasta Eu-

roopan unionin ohjelmasta (EaSI-ohjelma) ja eurooppalaisen työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevan Progress-mikrorahoitusjärjestelyn perustamisesta annetun päätöksen N:o 283/2010/EU muuttamisesta).

Ns. Eures-asetuksen osalta tarvittaisiin muutoksia joihinkin kohtiin, joissa ”komissio” tulisi korvata ”työviranomaisella” muuttuneiden tehtävien mukaisesti (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 589/2016 työnvälityspalvelujen eurooppalaisesta verkostosta (Eures), liikkuvuuspalvelujen tarjoamisesta työntekijöille ja työmarkkinoiden yhdentymisen tiivistämisestä ja asetusten (EU) N:o 492/2011 ja (EU) N:o 1296/2013 muuttamisesta).

Sosiaaliturvan yhteensovittamista säätelevän asetukseen (EY) N:o 883/2004 ja sen täytäntöönpanosta annettuun asetuksen (EY) 987/2009 esitetään useita muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla siirrettäisiin sosiaaliturvan yhteensovittamisen hallintotoimikunnan alaisia tehtäviä ELA:lle. Näistä merkittävimpinä olisivat jäsenvaltioiden välisen rajat ylittävän sairaanhoidon kustannusten laskutusta hallinnoivan tilintarkastuslautakunnan tehtävät sekä hallintoimikunnan alaisen teknisen toimikunnan tehtävät. Hallintotoimikunnalle kuuluva sovittelumenettely siirtyisi ELA:lle. Lisäksi säädettäisiin, että ELA edistäisi sosiaaliturvan sähköistä tiedonvaihtoa (EESSI).

Välittömiä vaikutuksia kansallisiin säännöksiin ei ole nähtävissä.

5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Komission mukaan ELA yksinkertaistaisi institutionaalista rakennetta työvoiman liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla. Tällä hetkellä hajallaan eri EU –elimissä olevat operatiiviset tehtävät tuotaisiin yhteen pysyvään rakenteeseen, joka tarjoaisi vahvemman foorumin yhteistyölle ja yhteisille tutkimustoimille. ELA tekisi tiivistä yhteistyötä toimintaansa jatkavien EU -elinten kanssa ja varmistaisi täydentävyyden. Institutionaalisen toimintaympäristön järkeistäminen loisi arvokkaita synergiaetuja ja poistaisi päällekkäisyyksiä ja parantaisi näin keskustelujen ja toiminnan tulosten laatua.

Yksinkertaistamisen tavoite ei kuitenkaan näyttäisi toteutuvan sosiaaliturvan koordinaatiossa hallintotoimikunnan alaisten teknisen toimikunnan ja tilintarkastustoimikunnan siirtämisessä, koska muutos loisi yhden hallinnollisen portaan lisää.

Työllisyyspolitiikan alalla toimii tällä hetkellä neljä EU -virastoa, joiden kanssa ELA tekisi tiivistä yhteistyötä:

- Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound);

- Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop);

- Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU OSHA); ja

- Euroopan koulutussäätiö (ETF).

Synergiaetuja voitaisiin saavuttaa hyödyntämällä virastojen asiantuntemusta esimerkiksi taitotarpeiden ennustamisen, työterveyden ja -turvallisuuden, yritysten uudelleenjärjestelyjen hallinnan ja pimeän työn torjumisen alalla. ELA tukeutuisi tähän asiantuntemukseen omissa analyyseissään ja riskinarvioinneissaan työvoiman rajat ylittävän liikkuvuuden alalla.

ELA tekisi yhteistyötä tarpeen mukaan myös muiden EU-virastojen (esimerkiksi Europolin ja Eurojusti) kanssa rikolliseen toimintaan liittyvissä asioissa työvoiman liikkuvuuden alalla.

Komissio arvioi kansallisten viranomaisten saavan hyötyä erityisesti jouhevammasta yhteistyöstä ja paremmasta tiedonvaihdosta; komiteoiden työn synergiaeduista; järkeistetystä tiedonkeruusta; analyyttisestä ja teknisestä tuesta; sekä sovittelumenettelyn käyttömahdollisuudesta ELA:n soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.

Erityinen merkitys olisi jäsenvaltioiden ELA:n yhteyteen lähettämillä kansallisilla yhteyshenkilöillä. Yhteyshenkilöt vastaisivat maakohtaisiin kysymyksiin suoraan tai olemalla yhteydessä kansallisiin hallintoihinsa, esimerkiksi kun on kyse tiedonvaihtopyynnöistä tai yhteisiä tarkastuksia koskevista ehdotuksista. He vauhdittaisivat tiedonvaihtoa ja parantaisivat yhteistyötä kansallisten viranomaisten välillä. Kansalliset asiantuntijat tulevat olemaan keskeisiä ELA:n toiminnalle, mutta heidän asemansa ja oikeutensa edellyttävät vielä jäsenvaltioiden näkökulmasta lisäselvitystä.

ELA:n olisi helpotettava jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tuettava niitä yhteistyövelvollisuuksien noudattamisessa, mukaan luettuna tiedonvaihto. Tätä varten ELA:n olisi kansallisten viranomaisten pyynnöstä ja niiden välisen tiedonvaihdon vauhdittamiseksi

a) autettava kansallisia viranomaisia yksilöimään asiaankuuluvat kansallisten viranomaisten yhteyspisteet muissa jäsenvaltioissa;

b) helpotettava kansallisten viranomaisten välisten pyyntöjen ja tiedonvaihdon seurantatoimia tarjoamalla logistista ja teknistä tukea, mukaan luettuna käännös- ja tulkkauspalvelut, ja vaihtamalla tapausten tilannetietoja;

c) edistettävä ja jaettava hyviä toimintatapoja;

d) helpotettava seuraamusten ja sakkojen rajat ylittäviä täytäntöönpanomenettelyjä;

e) raportoitava komissiolle neljännesvuosittain jäsenvaltioiden välisistä pyynnöistä, joita ei ole ratkaistu, ja saatettava ne tarpeen mukaan sovitteluun.

ELA:n tehtäväksi ehdotetaan sähköisten välineiden käytön edistämistä kansallisten viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa (8 artiklan 2 kohta). Muutoksen vaikutuksia ei ole riittävällä tavalla arvioitu ehdotuksessa. Sillä olisi välittömiä vaikutuksia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja laitosten tehtäviin.

ELA tukisi jäsenvaltioita kehittämään valmiuksiaan, jotta edistetään unionin lainsäädännön johdonmukaista täytäntöönpanoa kaikilla asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Erityisesti sen olisi

a) laadittava yhteiset suuntaviivat jäsenvaltioiden käyttöön, mukaan luettuna ohjeet sellaisia tarkastuksia varten, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus, sekä yhteiset määritelmät ja käsitteet, jotka pohjautuvat unionin tasolla tehtyyn asiaa koskevaan työhön;

b) edistettävä ja tuettava keskinäistä avunantoa, joko vertais- tai ryhmätoiminnan muodossa, sekä henkilöstövaihtoa ja väliaikaisia henkilöstösiirtoja kansallisten viranomaisten välillä;

c) edistettävä kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtoa ja levittämistä, mukaan luettuna esimerkit yhteistyöstä kansallisten viranomaisten välillä;

d) laadittava alakohtaisia ja alojen välisiä koulutusohjelmia ja tähän liittyvää koulutusmateriaalia;

e) edistettävä tiedotuskampanjoja, mukaan luettuna kampanjat, joilla annetaan yksityishenkilöille ja työnantajille, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, tietoja niiden oikeuksista ja velvollisuuksista ja niiden käytettävissä olevista mahdollisuuksista.

Asianomaisten jäsenvaltioiden pyynnöstä ELA koordinoisi ja antaisi tukea yhteisiin tarkastuksiin työvoiman liikkuvuuden alalla. Käytännössä ELA tukisi kansallisia viranomaisia yhteisellä tarkastuksia koskevien tarkastussopimusten mallilla; järjestämällä koordinointikokouksia; ja tarjoamalla logistista ja teknistä tukea, johon saattaa sisältyä käännös- ja tulkkauspalveluita. Asianomaisten jäsenvaltioiden luvalla ELA:n henkilöstö voisi osallistua tällaisiin tarkastuksiin ja tarjota apuaan.

ELA tarjoaisi sovittelua tapauksissa, joissa kansallisten viranomaisten välillä on riitaa unionin lainsäädännön soveltamisesta työvoiman liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla, jotta erimielisyydet saataisiin sovittua nopeasti ja tehokkaasti. Tätä varten perustettaisiin sovittelulautakunta.

ELA helpottaisi asiaankuuluvien sidosryhmien välistä yhteistyötä, jotta voidaan puuttua useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon vaikuttaviin työmarkkinahäiriöihin, kuten laajamittaisiin yritysten uudelleenjärjestelyihin tai suuriin hankkeisiin, jotka vaikuttavat raja-alueiden työllisyyteen.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen osalta Suomen toimivaltaisten laitosten ja viranomaisten toimivaltuuksista säädetään laissa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta (352/2010; ns. EESSI -laki). EESSI -laissa säädetään laitosten, viranomaisten ja elinten toimivallasta sekä tehtävistä ja sähköisestä tiedonvaihdosta sovellettaessa asetuksia (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009 Suomessa. Toimivaltaisia laitoksia Suomessa ovat Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, tapaturmavakuutuslaitokset, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, työttömyyskassat, työ- ja elinkeinotoimistot sekä Eläketurvakeskus.

EESSI -projektia on valmistelu unionissa yli 10 vuoden ajan. Hallintotoimikunnassa on päätetty siirtymäajan päättymisestä vuonna 2019, jolloin kaikkien jäsenvaltioiden yli 10 000 sosiaaliturvalaitoksen tulisi viimeistään siirtyä sähköiseen tiedonvaihtoon maiden välillä. EESSI -projektin haasteellinen valmistelu tulee maksamaan Suomen toimivaltaisille laitoksille vuoden 2019 loppuun mennessä arvioilta yli 15 miljoonaa euroa. Tässä kriittisessä vaiheessa olisi hyvin riskialtista siirtää EESSI -projektin johto uuden viranomaisen vastuulle tai luoda uutta porrasta komission ja jäsenvaltioiden toimeenpanevien laitosten väliin.

Ehdotuksen mukaan nykyistä hallintotoimikunnan alaista teknistä toimikuntaa koskeva 73 artikla asetuksessa 883/2004 kumottaisiin hyvin paljon yleisemmän määräyksen tieltä. Kumottava ja uusi säännös eivät sisällöllisesti täysin kata samoja asioita. Toimikunta lakkautettaisiin, ja sen tehtävät siirtyisivät ELA:lle (74 artiklan 3 kohta). Tämän jäsenmaihin vaikuttavan muutoksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi.

ELA:n tehtäväksi ehdotetaan siirrettäväksi myös hallintotoimikunnan alaisen tilintarkastuslautakunnan tehtävät. Perusteluita tälle siirrolle ei ole esitetty vaikutusarvioissa, joka on tältä osin muutoinkin puutteellinen, ja on vaikea nähdä siirrosta saavutettavissa olevaa lisähyötyä. Suomessa EU:n sairaanhoitokustannusten hallinnointi on kokonaisuudessaan säädetty Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi laissa rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013). Kyse on talou-

dellisesti merkittävästä asiasta. Esimerkiksi vuoden 2016 loppuun mennessä tilintarkastuslautakunnassa avoimia laskuja 4,47 miljardin euron edestä. Suomi oli velallisena vuoden 2017 lopulla 20 miljoonan euron osalta ja velkojana 8,8 miljoonan euron osalta.

ELA:n tehtäväksi ehdotetaan perustettavaksi sovittelulautakunta (13 artikla). Tämä korvaisi hallintotoimikunnan alaisen sovittelumenettelyn. Sovittelumenettely hallintotoimikunnan alaisuudessa ei ole ollut kovin tuloksellista, ja tästä syystä sovittelumenettelyn siirtäminen ELA:lla voisi tuoda lisäarvoa.

5.1 Vaikutukset yritysten ja kansalaisten asemaan

Koska ELA:n olisi edistettävä työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen ja sosiaaliturvan koordinointiin liittyvien unionin sääntöjen selvää, oikeudenmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa, se tukisi komission arvion mukaan tällaisten sääntöjen piiriin kuuluvien perusoikeuksien suojelua ja toteutumista. Tällaisia oikeuksia ovat henkilöiden ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 ja 45 artikla); oikeus työnvälityspalveluihin (29 artikla); sekä palvelujen tarjoamisen vapaus (16 artikla). Se tukee myös oikeuksien käyttämistä valtioiden rajat ylittävästi oikeudenmukaisten ja kohtuullisten työolojen ja työehtojen, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon alalla (31, 34 ja 35 artikla) ja syrjintäkiellon alalla (21 artikla).

Henkilötietojen suojelun osalta (8 artikla) ehdotuksen nojalla käsiteltäviin henkilötietoihin sovelletaan asetuksen (EU) 2016/67930 (yleinen tietosuoja-asetus) ja asetuksen (EY) N:o 45/200131 säännöksiä. Näiden sääntöjen mukaisesti henkilötietojen käsittely rajoitettaisiin siihen, mikä on tarpeen ja oikeasuhteista. Tiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa myöhemmin käsitellä tämän tarkoituksen kanssa yhteen sopimattomalla tavalla.

Komission mukaan ELA:sta olisi hyötyä kaikille henkilöille, joihin sovelletaan unionin sääntöjä työvoiman rajat ylittävän liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla: työntekijöille; itsenäisille ammatinharjoittajille; tai muille yksityishenkilöille, jotka ovat unionin kansalaisia tai unionissa laillisesti asuvia jonkin kolmannen maan kansalaisia ja jotka ovat rajat ylittävässä tilanteessa. Tähän sisältyvät lähetetyt työntekijät; EU:n ns. sinisen kortin haltijat; yrityksen sisäisesti siirretyt työntekijät; ja pitkään EU:ssa oleskelleet henkilöt, kun heihin sovelletaan edellä mainittuja sääntöjä. Siitä on myös hyötyä esimerkiksi rekrytoinnissa yrityksille, joilla on rajat ylittävää toimintaa.

ELA olisi vastuussa ammatillisen liikkuvuuden portaalin hallinnosta. Tällä hetkellä portaali tarjoaa yksityishenkilöille ja yrityksille tietoa työllistymis- ja rekrytointimahdollisuuksista ja käytännön tietoa ulkomailla työskentelystä sekä toimii työnhakuvälineenä. ELA pohjautuisi Eures -portaaliin ja toimisi synergiassa komission hiljattain ehdottaman yhteisen digitaalisen palveluväylän kanssa. ELA varmistaisi, että kansalaiset saisivat tiedot, joita he tarvitsevat työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen liittyvien valintojen tekemiseen ja oikeuksien käyttämiseen, myös työntekijöiden toiseen jäsenvaltioon työhön lähettämisen ja sosiaaliturvan alalla.

ELA edistäisi tietojen saatavuutta myös asiaan liittyvistä kansallisista laeista ja alakohtaisista säännöistä (esim. alakohtaisista kansallisista työehtosopimuksista). ELA tarjoaisi jäsenvaltioille apua niiden kansallisilla verkkosivustoilla tarjottujen tietojen tarkkuuden ja käyttäjäystävällisyyden parantamiseksi yhteisessä digitaalisessa palveluväylässä vahvistettujen laatustandardien mukaisesti. Epäselväksi jää, mikä olisi kansallisten organisaatioiden kuten esimerkiksi Kelan velvollisuus tuottaa tietoja ELA:lle, ja aiheutuisiko tästä uutta hallinnollista taakkaa.

Komission mukaan yksityishenkilöt ja työnantajat hyötyisivät oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevien tietojen lisääntyneestä avoimuudesta ja paremmasta saatavuudesta; käytettävissään olevien mahdollisuuksien paremmasta tuntemisesta; johdonmukaisemmasta palvelujen tarjoamisesta unionissa; ja oikeuksien toteutumisen vahvistumisesta. Paremmasta tiedonsaannista hyötyisivät erityisesti pk-yritykset, koska tällä hetkellä ammatillisen liikkuvuuden Eures -portaaliin rekisteröityneistä yrityksistä 90 prosenttia on pk-yrityksiä.

Sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeva unionin lainsäädäntö on yli 60 vuotta vanha ja sen toimeenpano vakiintunutta. Jäsenmaissa on yhteensä yli 10 000 sosiaaliturvalaitosta, jotka toimeenpanevat päivittäin unionin asetuksia. Ne koskettavat miljoonien arkea liikuttaessa maiden välillä esimerkiksi lomamatkoilla, opiskelun tai työn vuoksi tai eläkkeensaajina. Kuitenkin vakiintuneesta yhteistyöstä huolimatta rajat ylittävissä tilanteissa, joissa henkilö siirtyy yhden maan sosiaaliturvajärjestelmästä toiseen, on Suomen arvion mukaan harmaata aluetta, erityisesti silloin, jos kahden tai useamman jäsenvaltion sosiaaliturvalaitokset ovat erimielisiä tulkinnoista. Usein ongelmana on myös se, että oikeaa ja yhteismitallista tietoa on vaikea löytää. Tämän vuoksi on nähtävissä, että tiedon ja yhteistyöverkostojen kokoaminen yhdelle viranomaiselle toisi lisäarvoa sekä edistäisi henkilöiden ja työnantajien oikeuksien ja velvollisuuksien parempaa toteutumista.

Pohjoismaissa esimerkkinä rajat ylittävien tilanteiden haasteellisuudesta ovat pohjoismaiset rajaesteet, joista valtaosa liittyy nimenomaan sosiaaliturvakysymyksiin ja asetusten 883/2004 ja 987/2009 soveltamiseen ja tulkintaan. Pohjoismaiden järjestelmät ovat verrattain samankaltaisia, ja hallinnon rakenteissakin on yhtäläisyyksiä. Rajaestekysymysten yleisyys kuitenkin osoittaa kuinka vaikeaa yhden maan sosiaaliturvajärjestelmästä toiseen siirtyminen on. Usein ongelma ei ole lainsäädännössä vaan oikean tiedon puutteessa, jota on sekä kansallisilla viranomaisilla että kansalaisilla. Tätä tiedon puutteesta johtuvaa aukkoa, joka syntyy järjestelmästä toiseen siirryttäessä, ELA:lle suunnitellut tehtävät voisivat tulla täyttämään.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. EU:n työvoiman liikkuvuutta, sosiaaliturvan koordinaatiota ja lähetettyjä työntekijöitä koskevia säännöksiä sovelletaan myös Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa lausunnossaan 16.5.2018, että asetuksen soveltamisala Ahvenanmaan itsehallintolain työllisyyden edistämistä koskevan 18 §:n 23 kohdan mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntahallitus toteaa, että jäsenvaltioiden työmarkkinaviranomaiset jo tekevät yhteistyötä työnvälityspalvelujen eurooppalaisen verkoston (EURES) puitteissa, liikkuvuuspalvelujen työntekijöille tarjoamisen ja työmarkkinoiden yhdentymisen tiivistämisen osalta. Tällä hetkellä ei ole selvää, mitä suoranaista hyötyä uuden EU-toimielimen, Euroopan työviranomaisen perustamisesta on, vaikka tarkoitus onkin asiallinen.

7 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Komission ehdotus perustuu SEUT-sopimuksen 46 artiklaan, 48 artiklaan, 53 artiklan 1 kohtaan, 62 artiklaan ja 91 artiklan 1 kohtaan, joissa käsitellään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista, itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kansainväliseen liikenteeseen sovellettavia yhteisiä sääntöjä. Ehdotuksen oikeusperusta vastaa niiden unionin säädösten oikeusperustaa, joka kuuluvat ELA:n toiminnan piiriin.

Asetus perustuu EU:n erillisvirastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan, jonka Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio vahvistivat vuonna 2012. Asetus tarjoaa oikeusvarmuuden, jota edellytetään ELA:n perustamiseksi ja jota ei voitaisi saavuttaa muilla sääntelytavoilla.

Neuvoston sosiaalityöryhmässä 23.4.2018 oikeusperustasta esitettiin kysymyksiä. Komission oikeudelliset asiantuntijat ovat antaneet asiasta lausuntonsa, ja asia on käsiteltävänä neuvoston oikeudellisessa palvelussa.

8 Toissijaisuusperiaate

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa valtioiden rajat ylittävää liikkuvuutta koskevan ehdotuksen tavoitteita pelkästään kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason toimilla.

Unionin tason koordinoinnilla kansalaisille voidaan tarjota rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista tietoja ja palveluja johdonmukaisella, selkeällä ja tehokkaalla tavalla. Unionin lainsäädännön soveltaminen rajat ylittävän työvoiman liikkuvuuden ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Koordinoidulla ja yhteisellä lähestymistavalla voidaan lisätä synergiaetuja ja tukea jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä niiden soveltaessa unionin lainsäädäntöä työvoiman liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla; varmistaa oikeusvarmuus viranomaisten ja kansalaisten kannalta; sekä päästä yhteisymmärrykseen täytäntöönpanoon liittyvistä tarpeista.

Ehdotuksella ei puututa kansalliseen toimivaltaan. Esimerkiksi toimivalta käynnistää ja toteuttaa tarkastuksia säilyisi kansallisella tasolla. ELA voi ehdottaa jäsenvaltioille yhteistä tarkastusta, jos se törmää mahdolliseen petokseen tai väärinkäytökseen. Asetuksessa säädettäisiin neuvottelumekanismista tällaisten tapausten ratkaisemiseksi. Tarkastukset toteutetaan asianomaisten jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

ELA tarjoaisi osapuolten pyynnöstä sovittelua tapauksissa, joissa kansallisten viranomaisten välillä on riitaa unionin lainsäädännön soveltamisesta työvoiman liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla. Yksityishenkilöiden ja työnantajien käytössä olisivat edelleen nykyiset ongelmanratkaisu- ja neuvontapalvelut (esim. Solvit-verkosto ja Sinun Eurooppasi -neuvonta) sekä mahdollisuus viedä asia kansalliseen tuomioistuimeen.

9 Suhteellisuusperiaate

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeasuhteinen vastaus koordinoitua operatiivista tukea koskevaan tarpeeseen. Ehdotuksessa ei suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotuksessa ei aseteta uusia velvoitteita jäsenvaltioille, kansalaisille tai työnantajille vaan keskitytään tukemaan rajat ylittävää liikkuvuutta ja luomaan uusia mahdollisuuksia.

Ehdotuksella ei puututa kansalliseen päätöksentekoon, lainsäädäntöön tai täytäntöönpanotoimiin, jotka kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan. Siinä jätetään myös suureksi osaksi jäsenvaltioiden harkintavaltaan päättää, miten ne hyödyntävät aloitteella käyttöön otettuja mahdollisuuksia.

10 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Komissio esitteli ehdotuksensa TSTK –neuvostolle 15.3.2018. Komissio esitteli aloitteen EaSI –ohjelman komitologiakomiteassa 23.3.2018. Neuvoston sosiaalityöryhmässä (SQWP) asian käsittely aloitettiin esittelyllä 23.4.2018. Bulgarian puheenjohtajuuskaudella käsitellään ainakin 23.5.2018 vaikutustenarviointia ja aloitetaan mahdollisesti artiklakohtainen käsittely.

SQWP:ssä 23.4.2018 jäsenvaltiot suhtautuivat asetusehdotuksen tavoitteisiin yleisesti myönteisesti, mutta todettiin ehdotuksen sisältävän lukuisia selvitettäviä asioita, erityisesti sosiaaliturvan koordinaation, tarkastuksen, sovittelun ja Euresin sekä ELA:n henkilöstöön kuuluvien kansallisten asiantuntijoiden aseman osalta. Kansalliseen toimivaltaan, sääntelyyn ja asiantuntemukseen ei tule puuttua eikä aiheutua päällekkäisyyksiä. Pohjoismaat nostivat esiin myös työmarkkinamallinsa, jossa työmarkkinaosapuolilla on tärkeä rooli. ELA:n kokonaiskustannukset ja vaikutukset unionin ja kansallisiin budjetteihin herättivät huolta.

Useimmissa jäsenmaissa kannanmuodostus on kesken. Tällä hetkellä Ruotsin valtiopäivät on katsonut, että ehdotus on subsidiariteettiperiaatteen vastainen.

Komissio teki 13.3.2018 päätöksen eurooppalaisen neuvoa-antavan ryhmän perustamisesta. Komission johdolla toimiva ryhmä neuvoo ja avustaa komissiota ELA:n nopeaan perustamiseen ja toimintaan liittyvissä asioissa. Ryhmän puitteissa keskeiset sidosryhmät, kuten jäsenvaltioiden edustajat ja unionin tason työmarkkinaosapuolet, voivat vaihtaa hyviä toimintatapoja ja kokemuksia, joita on saatu työvoiman liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla ja joita työviranomainen voisi kehittää edelleen. Ryhmä auttaa yksilöimään tapoja, joilla olemassa olevat elimet, myös EU-virastot, voisivat osallistua yhteistyöhön ja edistää työviranomaisen perustamista ja moitteetonta toimintaa. Ryhmä ei osallistu lainsäädäntövalmisteluun.

11 Kansallinen valmistelu

U-kirjelmän ja siihen liittyvän valtioneuvoston kannanoton valmistelu on yhteen sovitettu työ- ja elinkeinoministeriössä läheisessä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. EU –asioiden komitean jaostot ovat käsitelleet asiaa seuraavasti:

- sosiaaliasiat (EU-25) 9.4.2018 ja kirjallinen menettely 26.4.2018;

- työsuojelu (EU-26) kirjallinen menettely 26.4.2018;

- henkilöiden liikkuvuuteen liittyvät sosiaaliturvakysymykset (EU-27) 13.4.2018 ja kirjallinen menettely 26.4.2018;

- työoikeus (EU-28) 7.5.2018 ja kirjallinen menettely 26.4.2018; sekä

- työllisyys (EU-29) kirjallinen menettely 26.4.2018.

12 Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee rajat ylittävää yhteistyötä liikkuvuuden helpottamiseksi. Myös pimeän työn ja väärinkäytösten torjuminen kuuluu prioriteetteihimme. Työviranomaiselle asetetut tavoitteet ovat yleisesti kannatettavia.

Lähtökohtaisesti Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että institutionaalista rakennetta yksinkertaistetaan ja nykyisin hajallaan olevia operatiivisia toimintoja yhdistetään yhteen pysyväm-

pään rakenteeseen tukemaan lainsäädännön toteutumista. Työviranomaisella tulee kuitenkin saada aikaan lisäarvoa, eikä se saa supistaa kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia tai työmarkkinajärjestöjen roolia niiden valvoessa työehtosopimusten noudattamista eikä myöskään sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Työviranomaisen tulee tukea kansallisten viranomaisten toimintaa ja täydentää muita EU -rakenteita työvoiman rajat ylittävän liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinoinnin alalla.

Työviranomaisen avulla voidaan muun muassa kehittää laadukkaiden tietojen ja palveluiden antamista työvoiman rajat ylittävään liikkuvuuteen liittyvistä oikeuksista, velvollisuuksista ja mahdollisuuksista; edistää yhdenvertaista kohtelua sekä työllistymismahdollisuuksien ja sosiaaliturvan saatavuutta rajat ylittävissä tilanteissa; sekä tehostaa valvontaa ja torjua erilaisia väärinkäytöksiä.

Myös sosiaaliturvan yhteensovittamisen osalta tiedon ja yhteistyöverkostojen kokoamisesta yhdelle viranomaiselle on nähtävissä lisäarvoa sekä henkilöiden ja työnantajien oikeuksien ja velvollisuuksien parempaa toteutumista, kun sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevaa unionin lainsäädäntöä sovelletaan rajat ylittäviin tilanteisiin, joissa henkilö siirtyy yhden maan sosiaaliturvajärjestelmästä toiseen.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin aineksia, joiden tarkoituksenmukaisuus ei ole yhtä ilmeistä ja jotka edellyttävät lisäselvitystä, kuten hallintotoimikunnan alaisten tilintarkastuslautakunnan ja teknisen toimikunnan siirtäminen viraston alaisuuteen sekä EESSI -järjestelmän toteutumisen varmistaminen. Myös muun muassa Eures –tehtävien uudelleen organisointi; sovittelumenettely jäsenvaltioiden välisen erimielisyyden vuoksi ja kansallisten asiantuntijoiden asema vaativat lisäselvitystä.

Olisi varmistettava, että kokonaiskustannukset eivät olennaisesti nouse ottaen huomioon virastoon sulautuvat nykyiset toimet eikä päällekkäistä työtä tehdä. Kustannusvaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös viraston toiminnasta kansalaisille, yrityksille ja viranomaisille syntyvät hyödyt. Rahoitus tulisi hoitaa ensisijaisesti uudelleen kohdentamalla olemassa olevia varoja. Muualta siirrettävien tehtävien mukana myös niiden rahoituksen tulee siirtyä uuteen virastoon. Kanta vuoden 2020 jälkeisen toiminnan rahoitukseen arvioidaan osana EU:n seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen kokonaisuutta.

Valtioneuvoston kanta on alustava ja täsmentyy asetusehdotuksen käsittelyn edetessä.