

U 54/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään liitetystä työntekijöiden lähettämistä koskevan ilmoituksen tekemiseen tarkoitetusta julkisesta käyttöliittymästä ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (lähettämistä koskeva ilmoitus ja julkinen käyttöliittymä)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13.11.2024 antama ehdotus.

Helsingissä 19.12.2024

Työministeri Arto Satonen

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen

10.12.2024

**EHDOTUS MUUTTAA ASETUSTA (EU) N:O 1024/2012 - LÄHETTÄMISTÄ KOSKEVA
ILMOITUS JA JULKINEN KÄYTTÖLIITTYMÄ**

1 Tausta

Komissio antoi 13.11.2024 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään liitettävästä työntekijöiden lähettämistä koskevan ilmoituksen tekemiseen tarkoitetusta julkisesta käyttöliittymästä ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (jäljempänä *IMI-asetus*) muuttamisesta (COM(2024) 531 final).

Komission ehdotuksen taustalla on huoli sisämarkkinoiden toimivuudesta ja yritysten hallinnollisesta taakasta koskien rajat yli tapahtuvan palvelujen tarjonnan yhteydessä vaadittavasta lähettämislmoituksesta, mikä on käytössä lähes kaikilla jäsenmailla.

Jäsenmaiden lähettämistä koskevien ilmoitusten menettelyt ja tietovaatimukset vaihtelevat huomattavasti aiheuttaen palveluja tarjoaville yrityksille epätietoisuutta ja kustannuksia. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta, jäljempänä *täytäntöönpanodirektiivi*, 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää vain sellaisista hallinnollisista vaatimuksista ja valvontatoimenpiteistä, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että kyseisessä täytäntöönpanodirektiivissä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 96/71/EY palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen valtioon (jäljempänä myös *lähetettyjen työntekijöiden direktiivi*) säädettyjen velvoitteiden noudattamista valvotaan tehokkaasti, edellyttäen, että hallinnolliset vaatimukset ja valvontatoimenpiteet ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia unionin oikeuden mukaisesti. Täytäntöönpanodirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat velvoittaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan antamaan vastuussa oleville kansallisille toimivaltaisille viranomaisille yksinkertaisen ilmoituksen, joka sisältää tarvittavat tiedot tosiasiallisten valvontatoimien toteuttamiseksi työpaikalla. Ehdotuksen taustalla on muun muassa komission arvio täytäntöönpanodirektiivin täytäntöönpanosta ja sen yhteydessä sidosryhmien esittämät huolet.

Vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivityksessä komissio ilmoitti tekevänsä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa laatiakseen sähköisessä muodossa olevan yhteisen lomakkeen, jolla ilmoitetaan työntekijän lähettämisestä. Tällä ei vaaranneta työntekijöiden lähettämiseen sovellettavaa EU:n oikeudellista kehystä eikä sillä varmistettua työntekijöiden suojelua. Yhteisen lomakkeen käyttö on vapaaehtoista. Maaliskuussa 2024 komissio antamassaan tiedonannossa, Työvoimapula ja osaamisvaje EU:ssa: toimintasuunnitelma, ilmoitti edistävänsä lähetettyjä työntekijöitä koskevien ilmoitusten tekemiseen käytettävän yhteisen sähköisen lomakkeen laajaa käyttöönottoa sekä sen täydennykseksi kehitettävää digitaalista monikielistä portaalia, jonka kautta yritykset voivat toimittaa lähettämislmoituksia niille jäsenvaltioille, jotka päättävät käyttää tätä välinettä. Tämä auttaa vähentämään yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Vuonna 2024 tehdyssä sisämarkkinoiden tilaa koskevassa yritystutkimuksessa¹ todettiin, että 46,1 prosenttia kaikkiaan yli tuhannesta kyselyyn osallistuneesta yrityksestä katsoi, että työntekijöiden tilapäisessä lähettämässä työhön toiseen maahan oli merkittäviä ongelmia tai epävarmuustekijöitä.

Raportointivaatimuksilla on keskeinen rooli lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon ja seurannan varmistamisessa. Raportointivaatimukset voivat aiheuttaa kohtuutonta raskautta sidosryhmille, erityisesti pk-yrityksille ja mikroyrityksille. Niiden kasautuminen ajan mittaan voi johtaa tarpeettomiin tai päällekkäisiin velvoitteisiin tai siihen, etteivät tietojen keräämiseen käytettävät menetelmät sovellu kaikkeen tarvittavaan. Raportointivelvoitteiden yksinkertaistaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen ovat edellä kerrotun johdosta ehdotuksen ensisijaisia tavoitteita.

Komissio on ennen ehdotuksen antamista konsultoinut laajasti eri sidosryhmien edustajia, kuten palveluntarjoajien, ammattiyhdistysten ja kansallisten viranomaisten edustajia, mikä on kerrottu asetusehdotukseen liittyvässä analyysissä.²

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksella on tarkoitus edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vähentämällä palvelujen tarjoamisen vapauden hallinnollisia esteitä, auttaa jäsenvaltioita seuraamaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeluun tähtäävän EU:n lainsäädännön noudattamista tehokkaasti ja tukea asiaan liittyvää hallinnollista yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Ehdotuksen päätarkoituksena on keventää jäsenvaltioiden viranomaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa lähentämällä kansallisia lakeja ja menettelyjä sekä vahvistaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä niiden valvoessa sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (Internal Market Information System, jäljempänä IMI) kautta, että tiettyjä lähetettyihin työntekijöihin sovellettavia hallinnollisia vaatimuksia noudatetaan.

Ehdotuksella pyritään keventämään jäsenvaltioiden julkishallinnoille ja yrityksille aiheutuvaa raskautta. Työntekijöiden lähettämiseen liittyvät ilmoitusvelvollisuudet koskevat suurta määrää yrityksiä. Vuoden 2022 tietojen mukaan EU:ssa lähetettiin toiseen maahan noin 1,9 miljoonaa työntekijää, lähettämislmoituksia tehtiin 2,3 miljoonaa ja komennuksia oli kaikkiaan 4,7 miljoonaa työntekijää.

Lisäksi ehdotuksella suojellaan työntekijöiden oikeuksia. Lähettämislmoitusten toimittaminen julkisen käyttöliittymän kautta mahdollistaa myös direktiivin 96/71/EY paremman ja yhdenmukaisemman soveltamisen ja lähettämisen läpinäkyvyyden. Vakiolomaketta hyödyntävä julkinen käyttöliittymä auttaa vähentämään tapauksia, joissa työntekijöiden lähettämistä koskevia sääntöjä ei noudateta, kun palveluntarjoajien ei tarvitse noudattaa erilaisia kansallisia vaatimuksia, joita osallistuvien jäsenvaltioiden omissa käyttöliittymissä ja lähettämislmoituslomakkeissa asetetaan.

Ehdotus parantaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tehdä tehokkaita, riittäviä ja kohdennettuja tarkastuksia, mikä puolestaan tukee lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelua ja oikeudenmukaista liikkuvuutta kokonaisuudessaan. Kun ilmoituksesta voidaan lähettää

¹ 2024 Single Market Survey: Overcoming Obstacles, Developing Solutions, Eurochambres, 2024

² SWD(2024) 258 final s. 8–10.

jäljennös lähetetylle työntekijälle, hän on mukana prosessissa tietoisena toimijana, jolloin hänen on helpompaa käyttää oikeuksiaan. Kansalliset ilmoitusjärjestelmät eivät tätä nykyä tarjoa tällaista mahdollisuutta.

Ehdotuksella järjeistetään raportointivelvoitteita konsolidoimalla eri järjestelmien kautta ja eri vaatimusten mukaisesti tehtävät raportoinnit sekä tietojen toimittaminen digitaalisesti.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen **1 artiklassa** säädettäisiin julkisesta käyttöliittymästä osana sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI).

Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään (IMI) liitettävän julkisen käyttöliittymän tarkoituksena on helpottaa työntekijöiden lähettämislmoituksien tekemistä Euroopan unionissa, vähentää palvelujen tarjoamisen vapauden hallinnollisia esteitä ja samalla auttaa jäsenvaltioita seuraamaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeluun tähtäävän EU:n lainsäädännön tehokasta noudattamista sekä tukea asiaan liittyvää hallinnollista yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Käyttöliittymän käyttö on jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Julkisen käyttöliittymän avulla palveluntarjoajat voivat noudattaa perusteltuja ja oikeasuhteisia velvoitteita tehdä työntekijöiden lähettämisestä ilmoitus direktiivin 2014/67/EU 9 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti, jos jäsenvaltiot ovat päättäneet käyttää tätä julkista käyttöliittymää.

2 artiklassa säädetään julkisen käyttöliittymän toiminnoista. Julkisessa käyttöliittymässä on oltava toiminnot, joilla voidaan

- a) luoda tili, jonka kautta on suojattu pääsy palveluntarjoajalle varattuun osioon,
- b) toteuttaa käyttäjien toimintaa koskeva asianmukainen lokikirjanpito,
- c) luoda, lähettää ja hallinnoida lähetettyjä työntekijöitä koskevia ilmoituksia,
- d) toimittaa lähettämislmoituksen jäljennös lähetetylle työntekijälle,
- e) asettaa toimitetut tiedot IMIn kautta vastaanottavan jäsenvaltion asiasta vastaavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten saataville hallinnollisen yhteistyön tekemiseksi asetuksen (EU) N:o 1024/2012 liitteessä olevien 6 ja 7 kohdan mukaisesti,
- f) antaa lisäksi yhdelle tai useammalle vastaanottavan jäsenvaltion kansalliselle viranomaiselle, joka on direktiivin 2014/67/EU 3 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, mahdollisuus vastaanottaa lähettämislmoituksia suoraan kansalliseen taustajärjestelmään kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä.

3 artiklassa säädetään julkisen käyttöliittymän käytöstä.

Artiklassa vahvistetaan menettely, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat käyttää julkista käyttöliittymää. Jäsenvaltion on 1 kohdan mukaan ilmoitettava päätöksestä komissiolle kuusi kuukautta ennen päivää, josta alkaen se aikoo käyttää julkista käyttöliittymää sekä 2 kohdan mukaan annettava tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotta työntekijöitä kyseiseen jäsenvaltioon lähettävät palveluntarjoajat voivat käyttää julkista käyttöliittymää ja jotta julkisen käyttöliittymän ja lähettämislmoituksen tekemiseen käytettävän vakiolomakkeen

vaatimukset voidaan täyttää hyvissä ajoin ennen käyttöliittymän käytön aloittamista. Artiklan 3 kohdan mukaan julkista käyttöliittymää käyttävät jäsenvaltiot eivät saa asettaa muita ilmoitus- tai tiedonantovaatimuksia palveluntarjoajille, jotka toimittavat lähettämislaitteiden julkisen käyttöliittymän kautta. Artiklan 4 kohdan mukaan komissio asettaa julkisesti saataville luettelon julkista käyttöliittymää käyttävistä jäsenvaltioista. Lisäksi 5 kohdan mukaan jäsenvaltio voi lopettaa julkisen käyttöliittymän käytön, mistä sen on ilmoitettava komissiolle kuusi kuukautta ennen julkisen käyttöliittymän käytön suunniteltua päättymispäivää.

4 artikla säädetään vakiolomakkeesta.

Artiklassa vahvistetaan keskeiset tiedot, jotka annetaan vakiolomakkeessa, jota palveluntarjoajat käyttävät toimittamiseen julkisen käyttöliittymän kautta lähettämislaitteiden vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Artiklan 1 kohdan mukaan vakiolomakkeessa olisi tiedot a) palveluntarjoajasta, b) lähetetystä työntekijästä, c) työkomennuksesta, d) yhteydenpitoon toimivaltaisten viranomaisten kanssa nimetystä yhteyshenkilöstä ja e) palvelun vastaanottajasta. Artiklan 2 kohdassa siirretään komissiolle täytäntöönpanovaltaa vahvistaa vakiolomake ja säädetään menettelystä vakiolomakkeeseen mahdollisesti tehtäviä muutoksia varten komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 4 artiklan mukaisessa neuvoa-antavassa menettelyssä.

Lisäksi 3 kohdan mukaan jäsenvaltio, joka päättää käyttää julkista käyttöliittymää, voi päättää olla pyytämättä kaikkia vakiolomakkeen sisältämiä tietoja. Tällaisesta päätöksestä on ilmoitettava komissiolle. Jäsenvaltiot voivat toimittaa komissiolle 4 kohdan mukaan ehdotuksia vakiolomakkeeseen tehtäviksi muutoksiksi. Komissio tutkii tällaiset ehdotukset ja tarvittaessa voi muuttaa vakiolomaketta. Komissio joko jäsenvaltion ehdotuksesta tai omasta aloitteestaan ehdottaa vakiolomakkeen muuttamista komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 4 artiklan mukaisessa neuvoa-antavassa menettelyssä.

5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja säilyttämisestä. Artiklassa määritellään henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä tietoryhmät ja rekisteröidyt sekä täsmennetään julkisen käyttöliittymän kautta toimitettujen henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut.

Komission katsotaan olevan luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen (EU) 2018/1725 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä siltä osin kuin on kyse julkisen käyttöliittymän turvallisuuden ja saatavuuden varmistamisesta sekä lähettämislaitteiden tekemän henkilön tunnistamisesta ja yhteystietojen käsittelystä.

Palveluntarjoajan katsottaisiin olevan yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä siltä osin, kuin kyse olisi tietojen käsittelystä koskien palveluntarjoajan nimeä ja yhteystietoja, lähetetyn työntekijän henkilötietoja ja hänen sähköistä ilmoitusosoitettaan (esimerkiksi sähköpostiosoite, johon on lähetetty tiedoksi lähettamisestä tehty ilmoitus) sekä lähetetyn työntekijän työpaikan osoite ja palveluntarjoajan yhteyshenkilön nimi ja yhteystiedot.

Jos jäsenvaltio saa lähettämislaitteiden julkisen käyttöliittymän kautta myös kansalliseen taustajärjestelmäänsä, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on katsottava olevan yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä siltä osin kuin on kyse näihin lähettämislaitteisiin sisältyvien henkilötietojen käsittelystä.

Artiklan mukaan julkisessa käyttöliittymässä on varmistettava, että kyseisen julkisen käyttöliittymän kautta toimitetut työntekijöiden lähettämiseen liittyvät tiedot poistetaan

automaattisesti 36 kuukauden kuluttua lähettämiskäytön päättymispäivästä. Julkisesta käyttöliittymästä olisi voitava poistaa kaikki siihen ja palveluntarjoajan tileille tallennetut henkilötiedot, kun kyseisiä tietoja ei enää tarvita niihin tarkoituksiin, joita varten ne on kerätty ja niitä on käsitelty.

Lisäksi julkisessa käyttöliittymässä olisi voitava lähettää palveluntarjoajalle muistutus henkilötietojen tarkistamiseksi ja tarvittaessa niiden poistamiseksi.

Jäsenvaltio voisi myös antaa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle luvan toimittaa kansallisille työmarkkinaosapuolille muuta keinoa kuin IMIä käyttäen IMI:ssä saatavilla olevia tietoja, sikäli kuin se on tarpeellista ja rajaten tietojen käytön ainoastaan lähettämistä koskevien sääntöjen noudattamisen tarkastamiseen kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisesti toimien edellyttäen tietojen koskevan lähettämistä asianomaisten jäsenvaltioiden alueelle.

6 artikla – Toimitettujen tietojen käsittely IMIn avulla. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hallinnollisen yhteistyön helpottamiseksi ja keskinäistä avunantoa koskevien pyyntöjen yksinkertaistamiseksi lähettämiskäytön ilmoituksessa toimitettujen tietojen olisi asetettava IMI:ssä suoraan vastaanottavien jäsenvaltioiden asiasta vastaavien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten saataville.

7 artiklassa säädetään hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun IMI-asetuksen muuttamisesta täsmentämällä asetuksen liitteessä luetellut unionin säädökset, joihin sisältyy IMI-järjestelmän käyttö ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hallinnollinen yhteistyö.

8 artiklassa säädetään vakiolomakkeen laatimisesta noudattaen komiteamenettelyä, **9 artiklassa** asetuksen arvioinnista ja **10 artiklassa** säädetään voimaantulosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotuksen oikeusperusta on samoin kuin IMI-asetuksen tapauksessa Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 114 artikla (sisämarkkinat). Neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Ehdotuksen tarkoituksena on tukea sisämarkkinoiden toimintaa (SEUT 26 artikla).

Komission mukaan oikeusperusta on asianmukainen, sillä vaikka jäsenvaltioiden ei tarvitse säätää ehdotuksen mukaisesti perustettavan julkisen käyttöliittymän käytöstä, sen käyttöönotto ennakkoidussa laajuudessa yhdenmukaistaa lähettämiskäytön sovellettavia menettelyjä ja vaatimuksia osallistuvissa jäsenvaltioissa. Jos jäsenvaltiot päättävät käyttää julkista käyttöliittymää, niiden on lisäksi varmistettava, että palveluntarjoajat pystyvät tätä yhteistä käyttöliittymää käyttämällä noudattamaan velvollisuuttaan antaa lähettämiskäyttöilmoitus. Keskitettynä ilmoitusportaalina toimivan julkisen käyttöliittymän ja vakiolomakkeen myötä edellytykset lähettämiskäytön antamiselle ovat yhden ja samat niissä jäsenvaltioissa, jotka päättävät käyttää julkista käyttöliittymää.

EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Mikäli tämä edellytys täyttyy, SEUT 114 artikla antaa tuomioistuimen mukaan lainsäätäjälle varsin laajaa harkintavaltaa sen nojalla toteutettavien toimenpiteiden suhteen.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetty SEUT 114 artikla on asianmukainen.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännösten tavoitteet ovat toteutettavissa EU:n toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Komissio pitää asetusehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisina. Komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitetta, joka on IMI-järjestelmään liitetyn monikielisen sähköisen julkisen käyttöliittymän perustaminen tarkoituksena keventää niiden palveluntarjoajien hallinnollista taakkaa, jotka lähettävät työntekijöitä osallistuviin jäsenvaltioihin, ja helpottaa direktiivin 96/71/EY soveltamisen ja täytäntöönpanon parantamista ja yhdenmukaistamista, vaan se voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Komission mukaan ehdotettu toimi on tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi. Kun lähettämisilmoituksiin sovelletaan samanlaisia menettelyjä jäsenvaltioissa, jotka päättävät käyttää julkista käyttöliittymää, voidaan keventää hallinnollista taakkaa, helpottaa tehokasta seurantaa ja tukea siihen liittyvää hallinnollista yhteistyötä. Vaikka julkisen käyttöliittymän käyttö on jäsenvaltioille vapaaehtoista, sen tavoite pystytään saavuttamaan, kun jäsenvaltiot ottavat sen käyttöön ennakoitussa laajuudessa. Komission arvion mukaan tämä on osoitus siitä, että sisämarkkinoiden hyötyjen toteuttaminen on komission ja jäsenvaltioiden yhteinen tehtävä. Komission arvion mukaan ehdotus on luonteeltaan vapaaehtoinen eikä ylitä sitä mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi, eikä vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan siltä osin kuin kyse on työntekijöiden lähettämisestä.

Ehdotus sisältää muutoksen IMI-asetuksen liitteeseen. Valtioneuvosto katsoo, että sopivin toimintatapa on näin ollen asetus. Käytettäessä komission tarjoamaa julkista käyttöliittymää ilmoitusten toimittamiseen, tallentamiseen ja käsittelyyn ja jäsenvaltioiden vaihtaessa tietoja tehokkaan hallinnollisen yhteistyönsä ja keskinäisen avunantonsa yhteydessä, on noudatettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksissa (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/1725 vahvistettuja henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä, ja siitä on säädettävä unionin lainsäädännössä.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotusta voidaan pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Vapaaehtoisuuteen perustuva EU-tason julkinen käyttöliittymä ja vakiolomake on tarpeen, jotta vältettäisiin sisämarkkinoiden hajaantuminen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission analyysi

Euroopan komissio ei ole tehnyt kohdennetusta aloitteesta vaikutusten arviointia. Komissio teki analyysin³, jossa selvitettiin lähetettyjen työntekijöiden ilmoittamisesta EU:n 27 jäsenvaltiossa aiheutuvan hallinnollisen rasitteen tasoa. Komission arvio kattaa vaikutukset yhdenmukaistetun lomakkeen käyttöön otosta. Analyysissa ei ole käsitelty tilannetta, jossa annettaisiin hieman joustoa jäsenmaille muokata vakiolomakkeen sisältöä huomioiden kansallisia tarpeita. Ehdotuksessa kuitenkin annetaan jäsenmaille mahdollisuus ilmoittaa mitä tietoja he eivät

³ SWD(2024) 258 final s. 4-8.

käyttäisi vakiolomakkeessa. Valtioneuvosto korostaa riittävän kattavien vaikutusarviointien merkitystä ja erilaisten vaihtoehtojen esittämistä tärkeiden politiikkaratkaisujen tekemisen perustana. Keskeistä olisi voida verrata ehdotetun järjestelmän ja hieman joutavamman järjestelmän hyötyjä ja niiden eroja.

Ehdotuksella ei ole välitöntä vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön, koska vakiolomakkeen käyttöönotto on jäsenmaille vapaaehtoista. Kansallista lainsäädäntöä tulee tarkastella ainoastaan, jos jäsenvaltio päättää ottaa käyttöön yhdenmukaistetun lomakkeen ja luopuu kansallisesta lähettämislomakkeesta.

Osallistuvilta jäsenvaltioilta säästyisi kustannuksia ja aikaa. IMI-järjestelmän käyttämisen ansiosta jäsenvaltiot voisivat lisäksi halutessaan luopua erillisten kansallisten ilmoitusjärjestelmiensä käytöstä, jolloin niiden ei enää tarvitsisi huolehtia näiden järjestelmien toiminta- ja kunnossapitokustannuksista. Ne harvat jäsenvaltiot, jotka eivät vielä käytä ilmoitusvelvollisuuksiensa täyttämiseen digitaalisia ratkaisuja, voivat käyttää IMI-järjestelmää tarvitsematta käyttäen aikaa ja resursseja sähköisen kansallisen ilmoitusjärjestelmän kehittämiseen. Jäsenvaltiot, jotka säilyttävät omat tietokantansa, voisivat yhdistää ne julkiseen käyttöliittymään.

Ehdotuksen johdosta viranomaisten hallinnollinen taakka kevenisi, koska toimivaltaisten viranomaisten on nykyisin hallinnoitava ja käytettävä valvontatehtävissään kahta eri järjestelmää: IMI-järjestelmää maantieliikenteessä tehtävissä kuljettajien lähettämistä koskevista ilmoituksista ja omia järjestelmiään muilla aloilla tehtävissä lähettämislomakkeissa. Yhdenmukaistamalla nämä kaksi järjestelmää voitaisiin tietokantojen ja sisäisten hallinnollisten menettelyjen käytöstä tehdä kevyempää kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Komissio arvioi muutosten myötä viranomaisten käytettävissä olevan tehokkaampi järjestely työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen noudattamisen seurantaan ja valvontaa varten. Komissio arvioi ehdotuksen helpottavan ja nopeuttavan valvontaa, kun toimitettavat tiedot ovat vastaanottavan jäsenvaltion asiasta vastaavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten saatavilla hallinnollisen yhteistyön tekemiseksi.

Ehdotus mahdollistaisi tilastojen tuottamisen IMI-järjestelmän kautta, joka tukee kansallista päätöksentekoa ja tarjoaa perustan työsuojeluviranomaisten työlle, myös riskianalyyseille.

Ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden ei tarvitse säätää perustettavan julkisen käyttöliittymän käytöstä. Liittymän käyttöönotto ennakoidussa laajuudessa yhdenmukaistaa lähettämislomakkeen sovellettavia menettelyjä ja vaatimuksia osallistuvissa jäsenvaltioissa. Osallistuvien jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että palveluntarjoajat pystyvät tätä yhteistä käyttöliittymää käyttämällä noudattamaan velvollisuuttaan antaa lähettämislomakkeita. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että palveluntarjoajat antavat lähetetyistä työntekijöistä toimivaltaisille viranomaisille toimitettavan yksinkertaisen ilmoituksen nyt perustettavan käyttöliittymän kautta.

Komission ehdotukseen sisältyvän analyysin mukaan yritykset kertovat lähettämiseen liittyvien kulujen olevan 150 ja 200 euron välillä per lähettäminen. Arvio sisältää varsinaisen lähettämislomakkeen lisäksi erilaisia lähettämiseen liittyviä hallintokuluja. Näin ollen lähettämisestä aiheutuu komission mukaan EU-tasolla yhteensä 477–635 miljoonan euron vuosikustannukset. Komission analyysissä on myös arvioitu lähettämislomakkeen tekemiseen kuluvaa aikaa. Eniten aikaa ilmoituksen tekemiseen menee Kreikassa (01:14:50 min) ja vähiten Unkarissa (14:45 min). Suomessa ilmoituksen tekemiseen menee aikaa komission arvion

mukaan 28:33 minuuttia EU:n keskiarvon ollessa 26:56 minuuttia. Komission analyysin mukaan yhteisen käyttöliittymän käyttöönoton myötä lähettämislomakkeisiin käytettyä aikaa voitaisiin vähentää huomattavasti, yhteensä 61 %. Suomen osalta arvio on 82,1 %. Tehostunut ajankäyttö johtuisi mm. siitä, että pyydetty tieto olisi samansisältöistä, rekisteröityminen portaaliin yhdenmukaista ja että samaa tietoa voisi käyttää useamman ilmoituksen pohjana.

Komission analyysi ja ehdotetun käyttöliittymän ja verkkolomakkeen toiminnallisuuden osalta Suomessa puolestaan kokemukset maantieliikenteen ilmoitusjärjestelmän käytöstä työsuojeluviranomaisissa eivät vastaa komission ehdotuksessa esittämää arviota sen toiminnallisuudesta nimenomaan viranomaisvalvonnan kannalta.

5.2. Vaikutukset Suomen kannalta

Ehdotuksen mukaisen julkisen käyttöliittymän käyttöönotto on vapaaehtoista. Suomessa on tällä hetkellä käytössä sähköinen ilmoituslomake, jonka kautta ilmoitukset lähetetyistä työntekijöistä tehdään työsuojeluviranomaisen ylläpitämällä verkkosivustolla olevan lomakkeen kautta. Ilmoitukset tallentuvat työsuojeluviranomaisen asianhallintajärjestelmään sekä valvontatietojärjestelmään.

Jos asetusehdotuksen mukainen julkinen käyttöliittymä otetaan Suomessa käyttöön, aiheuttaisi se tarpeen kansallisille lainsäädäntömuutoksille huomioiden se, että työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (477/2016)) mukaan ilmoituksessa on kerrottava komission ehdotusta yksityiskohtaisemmin joitakin tietoja. Esimerkiksi rakennusalan työssä on ilmoitettava rakennuttajan ja pääurakoitsijan yksilöintitiedot ja yhteystiedot sekä lähetetyn työntekijän veronumero. Asetusehdotuksessa ei ole huomioitu kansallisia tietotarpeita esimerkiksi rakennusalaan koskevista erityisistä tietovaatimuksista. Asetusehdotuksen 4 artiklan mukaan komissio vahvistaa vakiolomakkeen täytäntöönpanosäädöksillä. Jäsenvaltiot voivat toimittaa komissiolle ehdotuksia vakiolomakkeeseen tehtäviksi muutoksiksi. Komissio tutkii tällaiset ehdotukset muuttaakseen tarvittaessa vakiolomaketta.

On hyvin todennäköistä, ettei vakiolomakkeeseen sisällytetä ainoastaan esimerkiksi Suomea koskevia poikkeuksia. Asetusehdotuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan julkista käyttöliittymää käyttävät jäsenvaltiot eivät saa asettaa muita ilmoitus- tai tiedonantovaatimuksia palveluntarjoajille, jotka toimittavat lähettämislomakkeen julkisen käyttöliittymän kautta.

Julkisen käyttöliittymän ja vakiolomakkeen käyttöönoton myötä kansallisesta ilmoitusjärjestelmästä voitaisiin luopua, joka voisi mahdollisesti tuoda kustannussäästöjä. Kansallinen tietojenkäsittelyn taustajärjestelmä pitäisi kuitenkin yhä säilyttää. Käyttöliittymän ja vakiolomakkeen käyttöönotto edellyttää kuitenkin vielä tarkempaa arviota.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan työoikeus kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asiaa on tarkoitus käsitellä Euroopan neuvoston kilpailukykytyöryhmässä sekä mahdollistaa sosiaaliasioiden työryhmän osallistuminen käsittelyyn.

Alustavien tietojen mukaan yhdeksän jäsenvaltiota suhtautuu myönteisesti ehdotetun käyttöliittymän ja vakiolomakkeen käyttöönottoon.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotus on ollut EU:n komitean alaisen työoikeusjaoston (jaosto 28) ja kilpailukykyjaoston (EU8) kirjallisessa menettelyssä 2.12.–9.12.2024.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission yleistä tavoitetta edistää sisämarkkinoiden toimintaa vähentämällä yritysten hallinnollista taakkaa tukemalla jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaa julkisella käyttöliittymällä ja sähköisellä vakiolomakkeella, jota voidaan hyödyntää työntekijöiden lähettämislomakkeiden tekemisessä. Valtioneuvosto pitää hyvänä toimia, joilla sujuvoitetaan työvoiman vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden toimivuutta EU-alueella digitaalisia ja teknologisia keinoja hyödyntäen.

Valtioneuvosto katsoo ehdotettua toimivallan siirtoa komissiolle antaa täytäntöönpanosäädöksiä asianmukaiseksi.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että kyse on jäsenmaille vapaaehtoisesta mahdollisuudesta liittyä vakiolomakkeen käyttäjäksi ja että komissio vastaa käyttöliittymän kustannuksista. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ehdotuksen mukaisen julkisen käyttöliittymän mahdollisesta käytöstä voidaan päättää kansallisesti erikseen.

Valtioneuvosto pitää erittäin myönteisenä yhteisen vakiolomakkeen helppoa löydettävyyttä nykyisiin kansallisiin portaaleihin nähden ja näin ollen työntekijöiden lähettämiseen liittyvien velvoitteiden noudattamisen parantumista. Jäsenmaissa käyttöön otetut erilaiset vaatimukset ja menettelyt voivat aiheuttaa sisämarkkinoille esteitä ja hajaantunutta sääntelyä. Tämä on ongelmallista erityisesti toimijoille, jotka tarjoavat palveluita ja lähettävät työntekijöitä useisiin jäsenvaltioihin. Hallinnollisen taakan vähentämisen näkökulmasta on myönteistä, että vakiolomake on monikielinen ja että yritys voi kirjautua yhteiseen käyttöliittymään, luoda tilin ja hyödyntää samoja tietoja eri ilmoituksissa.

Valtioneuvosto tukee sitä, että ilmoituksesta voidaan lähettää jäljennös lähetetylle työntekijälle, jolloin hänen on helpompi käyttää oikeuksiaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimitetut tiedot ovat vastaanottavan jäsenvaltion asiasta vastaavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten saatavilla hallinnollisen yhteistyön tekemiseksi.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisenä selvittää tarkemmin ehdotetun käyttöliittymän ja vakiolomakkeen käytön etuja sekä toiminnallisuutta erityisesti viranomaisten valvontatehtävien ja tietotarpeiden kannalta mukaan lukien riskienarviointi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että julkinen käyttöliittymä ja vakiolomake ovat käyttäjäystävällisiä. Lisäksi viranomaisten tietojen käsittelyn ja hakemisen IMI:stä sekä näiden tietojen hyödyntäminen viranomaistyössä tulisi olla sujuvaa. Tiedon analysointia varten tietoja tulisi voida hakea ja koota tarkoituksenmukaisella tavalla ja tallentamaan myös järjestelmän ulkopuolelle.

Valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan vakiolomakkeen sisältöön siten, että siinä huomioitaisiin kansallisia tietotarpeita ehdotuksessa esitettyä laajemmin ehdotetun käyttöjärjestelmän ja vakiolomakkeen hyödyntämismahdollisuuden edistämiseksi.

Valtioneuvosto korostaa vaikutusarviointien merkitystä ja erilaisten vaihtoehtojen esittämistä tärkeiden politiikkaratkaisujen tekemisen perustana ja katsoo puutteeksi sen, että ehdotetun järjestelmän ja hieman joustavamman järjestelmän eroja ei ole pyritty arvioimaan ehdotuksessa.

Valtioneuvosto pyrkii asetusehdotuksen jatkovalmistelussa selvittämään sitä, miten IMI:n kautta tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden toimivaltaisten valvovien viranomaisten välillä voitaisiin tukea tehtäväksi nykyistä tehokkaammin.

Valtioneuvoston mukaan on tärkeä varmistaa henkilötietojen suoja siten, että ehdotuksessa ehdotettava sääntely henkilötietojen käsittelystä on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että tietojen tulisi olla viranomaisten käytettävissä yleisen tietosuojasetuksen sallimassa laajuudessa silloin kun tiedot ovat tarpeen viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamista varten.

Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa tarvittaessa komission ehdotuksen käsittelyn edetessä.