



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/8187/2021-02

1.4.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain, eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksessa on kuvattu esityksen taustaa, tavoitteita ja ehdotuksia. Esityksessä on arvioitu lukumääräisesti niitä yrityksiä, joita esitys potentiaalisesti koskee. Vaikutusarvioiden perusteella saa kohtalaisen käsityksen vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Nykytilan kuvaus on suppea. Luonnoksen perusteella on vaikea saada käsitystä esimerkiksi asiaa koskevista työsuojelurikkomuksista, nykyisistä valvontatoimista, yritysten mahdollisista kilpailuongelmista tai teknisten laitteiden puutteista tällä hetkellä.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä mitä konkreettista hyötyä työntekijöille ja ihmiskaupan uhreille koituu lainmuutoksista.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia ja eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annettua lakia. La-keihin tehtäisiin ne välttämättömät muutokset, jotka aiheutuvat markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Markkinavalvontaa ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevan EU-asetuksen toimeenpano edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään muun muassa markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksista sekä talouden toimijoihin kohdistettavista seuraamuksista. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet pykälät koskien uusia viranomaisen toimivaltuuksia. Lisäksi eräiden teknisten laitteiden valvonnasta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat viittaukset markkinavalvontaa ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevaan asetukseen sekä asetuksesta johtuvat muutokset seuraamuksia koskevaan sääntelyyn.

EU-asetuksen edellyttämien muutosten lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettuun lakiin tehtäisiin eräitä muita tarkennuksia. Esityksellä laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen velvollisuutta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Tämän lisäksi työsuojeluviranomaisella olisi jatkossa toimivalta tehdä ilmoitus poliisille tapauksista, joiden osalta viranomainen on havainnut työntekijän terveyttä tai turvallisuutta työpaikalla koskevien EU:n kemikaaliturvallisuuksäännösten vastaista menettelyä.

Esityksellä laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja toisilta viranomaisilta työolosuhteiden valvontaa varten. Tämän lisäksi tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutos yhdenmukaisesti valvontalain sääntelyn kanssa. Lakien muutosten myötä tulorekisterin tietoja olisi mahdollista hyödyntää myös työolosuhdevalvonnassa.

Nykyisellään valtioneuvoston asetuksen tasolla oleva sääntely asbestipurkutyöstä työsuojeluviranomaiselle tehtävän ennakoilmoituksen sisällöstä ehdotetaan osittain siirrettäväksi lain tasolle. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksenhakua koskeviin säännöksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin liittyvät muutokset.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa yleiskäsityksen asian taustasta, EU:n ja kansallisen tason valmistelusta sekä markkinavalvonta-asetuksen tavoitteista ja ehdotuksista. Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksen tavoitteena on saattaa voimaan valvontalakiin ja laitelakiin markkinavalvonta-asetuksen edellyttämät muutokset. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan perimmäisenä tavoitteena kuitenkin lienee terveyden ja turvallisuuden suojelun korkea taso työpaikoilla vaatimuksenmukaisilla tuotteilla. Asiakohtaa voisi selventää esityksessä.

Esitysluonnoksen mukaan ihmiskaupan ilmoitusvelvollisuutta perustellaan yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksella.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksestä tulisi käydä ilmi, mitä tällä ihmiskaupan ilmoitusvelvollisuudella tavoitellaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on pääsääntöisesti ymmärrettävästi kirjoitettu, mutta pykäläkohtaisiin seikkoihin nojautuva esitystapa tekee luonnoksesta paikoin raskaslukuisen.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä, mutta markkinavalvonta-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon koordinoitua varten on työ- ja elinkeinoministeriön toimesta perustettu markkinavalvontasääntelyn koordinaatioryhmä. Esitystä on käsitelty myös työturvallisuussäännöksiä valmisteleivassa neuvottelukunnassa, ja asiasta on järjestetty lausuntokierros.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että markkina-asetuksen täytäntöönpanoa on esityksen perusteella koordinoitu kansallisesti, jotta edellytykset säädösten linjakkaalle kansalliselle täytäntöönpanolle säilyvät.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksessä käsitellään useita asioita: asetuksen toimeenpanoa, ihmiskauppaa koskeva ilmoitusvelvollisuutta, työsuojeluviranomaisen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja ja asbestisääntelyn tasoa. Useiden asiakokonaisuuksien kokoaminen yhteen vähentää sääntelyn sirpaleisuutta, mikä on myönteistä. Toisaalta se tekee esityksestä hieman sekavan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty lainsäädännön nykytilaa, mutta nykyjärjestelmän puutteita tai ongelmia ei ole käsitelty työsuojelun näkökulmasta. Luonnoksen perusteella ei saa käsitystä esimerkiksi asiaa koskevista työsuojelurikkomuksista, nykyisistä valvontatoimista, suomalaisten yritysten mahdollisista kilpailuongelmista tai teknisten laitteiden aiheuttamista ongelmista. Esityksessä tulisi kuvata työsuojelun nykytilaa keskeisten esitysten osalta, miten merkittävistä ongelmista ovat ja miten tilanne muuttuu.

Esitysluonnoksen mukaan markkinavalvonta-asetus on lähtökohtaisesti suoraan jäsenmaissa sovellettava, mutta sen toimeenpano edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Markkinavalvonta-asetuksessa jätetään kansallista liikkumavaraa jäsenvaltioille sen suhteen, miten seuraamus sääntely toteutetaan. Viranomaisten toimivaltuuksia sovellettaisiin EU-sääntelyn piiriin kuuluvien ja EU-tasoisien sääntelyn ulkopuolella olevien teknisten laitteiden markkinavalvontaan yhdenmukaisuussyihin vedoten.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi selventää, onko Suomi ottanut käyttöön minimisääntelyn ylittävää lainsäädäntöä ja millä perusteella. Viranomaisvalvonnassa ollaan ilmeisesti ottamassa osittain käyttöön minimisääntelyn ylittävää sääntelyä yhdenmukaisuussyihin vedoten.

Esitysluonnoksessa todetaan, että muissa maissa asetuksen toimeenpanoa valmistellaan tai se ollaan jo toteutettu. Muiden jäsenvaltioiden ratkaisuja käsitellään toisessa hallituksen esityksessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi edes lyhyesti käsitellä muiden maiden toimeenpanoa. Esityksen perusteella on mahdotonta arvioida muiden maiden ratkaisuja ja verrata niitä kotimaiseen toimeenpanoon.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission vaikutusarvioinnin mukaan markkinavalvonta-asetus edistää EU:n sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa ja luottamusta sisämarkkinoiden toimivuuteen. Yrityksien arvioidaan hyötyvän tasapuolisemmista toimintaedellytyksistä ja epäoikeudenmukaisen kilpailun vähenemisestä. Esitysluonnoksen mukaan esitys tasapuolistaa kilpailuedellytyksiä Suomeen ja EU-alueen ulkopuolelle sijoittautuneiden toimijoiden välillä.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä tulisi käsitellä, millä tavoin uudet säännökset hyödyttävät suomalaisia yrityksiä. Onko esimerkiksi joillakin sektoreilla sellaisia toimijoita, joiden toimintatapojen muutos asetuksen myötä parantaisi suomalaisten yritysten asemaa.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen eikä suoria vaikutuksia yrityksiin. Esitysluonnoksessa on arvioitu lukumääräisesti niitä yrityksiä, joita asetus koskisi.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvion perusteella saa yleiskäsityksen yrityksistä ja niiden lukumäärästä, joita esitys potentiaalisesti koskee. Esityksessä tulisi arvioida karkealla tasolla, miten suurelle osalle yrityksiä esitys aiheuttaa konkreettisia muutoksia ja millaisia kustannuksia nämä muutokset, esimerkiksi laitehankinnat, voisivat aiheuttaa. Lisäksi esityksessä tulisi arvioida, lisääkö laitteiden turvallisuustason korotus kysyntää suomalaisten yritysten tuotteille.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Ehdotuksesta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä muutoksia viranomaisten toimintaan. Valehenkilöllisyyden käyttäminen valvontatoiminnassa sekä verkkorajapintoihin liittyvät toimivaltuudet olisivat

uusia toimivaltuuksia. Ihmiskauppaa koskevista epäilyksistä annetaan jo nykyisin ilmoitus kiskonnantapaisesta työsyöjinnästä. Merkittävin muutos on tulorekisterin tietojen hyödyntäminen työolosuhdevalvonnassa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen on käsitelty vaikutuksia eri viranomaisten toimintaan, mutta uusien toimivaltuuksien merkityksellisyyttä käsitellään melko vähän. Tulotietojärjestelmän osalta mainitaan, että uusi järjestelmä tukisi työnantajatoiminnassa esiintyvien laiminlyöntien selvittämistä ja arvioimista. Kokonaisuutena uusien toimien merkityksellisyys jää epäselväksi. Esityksessä tulisi lisäksi arvioida mahdolliset henkilötyömuutokset.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan teknisiä laitteita työssään käyttävien henkilöiden turvallisuustaso paranisi. Tämä vahvistaa osaltaan kansalaisten oikeutta turvalliseen työympäristöön ja vaikuttaa tältä osin positiivisesti perusoikeuksien toteutumiseen. Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen ihmiskaupparikoksiin edistää ihmiskaupparikosten parempaa tunnistamista.

Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnallisissa vaikutuksissa on kiinnitetty huomiota olennaisiin seikkoihin, mutta konkreettisia vaikutuksia tulisi käsitellä työntekijän tai ihmiskaupan uhrin näkökulmasta. Miten uudet säännökset vaikuttavat kohteisiin aikaisempaan verrattuna?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä, onko uusilla toimilla vaikutusta alustatalouden ja kevytyrittäjyyden ongelmiin ja valvontaan.

Muutoksenhakua työsuojeluviranomaisen päätökseen muutetaan siten, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida, millaisia konkreettisia vaikutuksia valituslupamenettelyllä voi olla työsuojelun näkökulmasta.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työsuojelun valvontaa ja työpaikan työsuojeluyhteistoimintaa koskevasta esitysluonnoksesta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 16.3.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 1. huhtikuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri