

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013

Valtioneuvoston selvitys EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä kesäkuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon EU-politiikasta 2013 (VNS 6/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on 2 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta (E 113/2013 vp) sivistysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten. Sivistys-

valiokunta on kokouksessaan 6.11.2013 (SiVP 77/2013 vp) päättänyt yhdistää asioiden käsittelyn.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-erityisasiantuntija Johanna Hulkko, valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto
- EU-koordinaattori Johanna Koponen ja hallitusneuvos Satu Paasilehto, opetus- ja kulttuuriministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Sivistysvaliokunta kannattaa EU-politiikasta 2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2013 vp) yleistä linjausta, että entistä vahvempi, yhtenäisempi ja reilumpi Euroopan unioni on Suomen ja suomalaisten etu. Valiokunta pitää valitettavana, että selonteossa ei ole tuotu riittävästi esille koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatioiden ratkaisevaa merkitystä kasvu- ja kilpailukyvyyn kehittymiselle EU:ssa. Valiokun-

ta toteaa myös, että EU:n laajuisella kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntayhteistyöllä on merkittävä rooli Euroopan yhteisen sivistyskasityksen ja kulttuuripohjan muokkaajana. Valiokunta korostaa voimakkaasti EU:n sivistys- ja kulttuuriyhteistyön kehittämistä ja kansainvälistymisen edistämistä kaikilla tasoilla.

Valiokunta toteaa, että valiokunnan toimialalla ei juuri ole oikeusperustaa unionin yhteiselle lainsäädännölle. Unionin toiminta perustuu valiokunnan toimialalla yhteisen politiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen suosituksilla. Poik-

keuksena tästä on tekijänoikeusala, jolla on annettu kymmenkunta direktiiviä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että EU:n rahoitusratkaisut ovat linjassa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden kanssa ja että esimerkiksi Horisontti 2020, Yhteinen Erasmus ja Luova Eurooppa -ohjelmille varmistetaan koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin merkitystä korostava riittävä rahoitus.

Valiokunta on käsitellyt valtioneuvoston selontekoa oman toimialansa osalta.

1. Osaamisen merkitys ja sääntely

Suomi on sitoutunut EU 2020 -strategian tavoitteisiin, jotka ovat koulutuksen varhain päättävien määrän laskeminen ja korkeakoulutettujen määrän lisääminen. Kansalaisten korkean osaamistason ja monipuolisten, työelämässä tarvittavien taitojen edistämiseksi on saadun selvityksen mukaan olennainen merkitys kestäväälle talouskasvulle. Kansalliset toimenpiteet, kuten nuorisotakuu, tukevat näitä koko Euroopan kannalta merkittäviä tavoitteita. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä ja kannatettavana, että EU-tasolla on osoitettu varoja yhteisestä talousarviosta kaikkein korkeimman nuorisotyöttömyyden maille ja suositeltu kaikkia jäsenmaita ottamaan käyttöön nuorille työ-, koulutus- tai harjoittelupaikan turvaava nuorisotakuu.

Sivistysvaliokunta on koulutusta ja tutkimusta koskevista lausunnoistaan todennut, että EU:n toimien tulisi suositusluontoisina keskittyä niihin aiheisiin, joihin unionin toimilla saadaan selkeää lisäarvoa. Kansainvälisten toimien kehittämisessä tällaisia ovat mm. isot globaalit haasteet, joita ei voi ratkoa Eurooppa-keskeisesti. Unionin tason toimista on tyypillisesti suuri hyöty alueilla, joilla vaaditaan pitkäjänteistä yhteistyötä ja synnytetään suhteellisen pysyviä yhteistyörakenteita. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että ulkomaisten opintojen tunnustamisella samoin kuin laajemmin opitun ja osaamisen tunnustamisella varmistetaan, että eurooppalainen tietotaito ja osaaminen kokonaisuudessaan saadaan yhteiskunnan käyttöön.

Sivistysvaliokunta korostaa, että jatkossa-
kaan koulutuspolitiikan alaan kuuluvista yksi-

tyiskohdista ei tule säätää unionin direktiiveissä. Koulutuksen tulee olla jäsenvaltion kansallisessa päätösvallassa, sillä kunkin maan koulutustarpeisiin ja tavoitteisiin vaikuttavat suurestikin mm. maan elinkeinorakenne, työllisyys ja kulttuuriset erityispiirteet. Valiokunta ei hyväksy toimia, jotka vaarantavat pedagogista vapautta tai koulutuksen kehittämistä. Kansallisella tasolla tulee siten olla oikeus päättää esimerkiksi koulutukseen pääsyn edellytyksistä tai oppimääristä tai koulutukseen liittyvästä harjoittelusta kaikilta osin. Valiokunta painottaa, että Suomessa on monilla aloilla korkea koulutustaso ja siihen sovitut kelpoisuusvaatimukset. EU:n yhteiset koulutuspuitteet eivät saa luoda paineita alentaa kelpoisuusvaatimuksia tehtävissä, joihin sellaiset on kansallisesti määritelty.

Sivistysvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (SiVL 3/2012 vp — E 137/2011 vp) suhtautunut varauksella esimerkiksi siihen, että Yhteinen Erasmus -ohjelmasta säädetään unionin asetuksella. Valtioneuvoston kannan mukaan säädösvälineen valinnalla ei tässä tapauksessa arvioitu olevan vaikutuksia asian käsitteilyyn ja toimeenpanoon Suomessa. Valiokunta kuitenkin korosti, että delegoidulla toimivallalla voidaan muuttaa hyväksytyn säädöksen muita kuin keskeisiä osia ja tässä ohjelmaesityksessä muutokset voivat muodostua ongelmallisiksi kansallisen päätösvalan kannalta. Valiokunta edellyttääkin, että sitovan EU-lainsäädännön säätämisen tarkoituksenmukaisuutta aina punnitaan tapauskohtaisesti.

Valiokunta korosti Lissabonin sopimuksen 290 art. sisältöä, jonka mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä määritellään nimenomaisesti delegoidun säädösvalan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tietyn alan keskeisistä osista voidaan säätää vain lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä säädöksellä, ja delegoitujen säännösten antamiselle on määriteltävä tarkat rajat em. artiklan mukaisesti.

Valiokunta toteaa vielä, että monen muun alan EU-lainsäädäntöehdotuksilla voi myös olla merkittäviä heijastusvaikutuksia valiokunnan toimialaan. Esimerkiksi kuorma- ja linja-auton

kuljettajilta vaadittavaa ammattipätevyyttä koskeva direktiivi (2003/59/EY) ja ajokorteista annettu direktiivi (2006/126/EY) muodostavat yhdessä raskaan kaluston kuljettamisen perusvaatimukset. Säännöt sisältävät lukuisia ikävaatimuksia yhdessä ja erikseen. Näiden säästöjen sisällöllinen epäjohtamukaisuus heijastuu Suomessa kansallisen lainsäädännön kautta suoraan nuorten koulutukseen pääsyyn, työllistymiseen koulutuksen jälkeen sekä laajemmin työvoiman saatavuuteen kuljetusalalla. Asia ei saadun selvityksen mukaan ole ratkaistavissa kansallisella tasolla.

2. Tutkimus ja innovaatiot keskeisessä asemassa

Valiokunta painottaa tutkimus- ja innovaatiotoimintaa tärkeänä investointina tulevaisuuteen. Niillä luodaan pohjaa koko EU:n taloudelliselle kehitykselle ja hyvinvoinnille. Valiokunta korostaa, että tutkimuksen ja innovaatioiden puiteohjelmasta rahoitettavan toiminnan tulee perustua korkeaan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan laatuun. Tämän rinnalla on painotettava toiminnan vaikuttavuutta Euroopan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä eurooppalaisen lisäarvon synnyttämistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimus- ja innovaatiotoiminnan asemaa ja voimavaroja EU:ssa vahvistetaan ja että EU:n ohjelmien sisällöt, rakenteet ja toimintatavat mahdollistavat yliopistojen, tutkimuslaitosten ja yritysten laajan osallistumisen. Valiokunta painottaa, että huippuosaamisen ja innovaatioiden syntymisen taustalla on vahva perustutkimukseen nojautuva koulutus ja tutkimus sekä osaaminen, luova verkottuminen ja tutkijoiden esteetön liikkuminen.

EU:n kansainvälisen tutkimus-, teknologia- ja innovaatiotoiminnan lisäksi kansallisella toiminnalla on jatkossakin oma tärkeä roolinsa. Unionin kansainväliset kehitystoimet eivät korvaa Suomen kansallisia toimenpiteitä, vaan Suomen tulee pitää huolta tutkimusvoimavarojen riittävydestä. Kansallisesti voimme hyötyä vahvasta unionin tason kumppanuustoiminnasta vain, jos oma tutkimus- ja innovaatiotoiminta on riittävästi resursoitu. Jotta voimme vastata inno-

vaatiotoiminnan nopeasyklisiin tarpeisiin, tarvitsemme edelleen myös omaa kansallista ketteryyttä ja mahdollisuutta kahdenvälisiin kumppanuuksiin. Vaarana on, että kansallisia määrärahoja vähennettäessä menetetään tärkeitä mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin hankkeisiin ja lisätä omaa osaamistamme ja kilpailukykyä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomessa osataan tunnistaa maamme vahvat strategiset osaamisalueet ja panostaa riittävästi niiden kehittämiseen. Esimerkiksi maamme laajan arktisen osaamisen merkitys tulee valiokunnan arvion mukaan lähivuosina Euroopassa korostumaan.

3. Kulttuuri- ja luovat alat

Sivistysvaliokunta painottaa, että kulttuuri- ja luovat alat nähdään Euroopassa kasvun ja työpaikkojen luomisen merkittävimpänä mahdollisuutena. Kulttuuri- ja luovat alat voivat valiokunnan arvion mukaan merkittävästi edistää taloudellista ja sosiaalista kehitystä, kun näiden alojen strategista asema — taiteen, liiketoiminnan ja teknologian risteyskohdassa — hyödynnettäisiin nykyistä paremmin sekä EU:ssa että kansallisesti. Tämä edellyttää valiokunnan saaman selvityksen mukaan muun muassa eri alojen yhteistyön tiivistämistä, huomion kiinnittämistä toimijoiden kumppanuuden laatuun, tasa-arvoisuuteen ja monipuolisuuteen sekä jo nuorella iällä opittaviin luoviin taitoihin.

4. Digitaaliset sisämarkkinat

Digitaalisen talouden vahvistamisella on keskeinen merkitys sisämarkkinoiden kehittämiselle ja koko Euroopan talouskasvulle. Toimivat digitaaliset sisämarkkinat ovat erittäin tärkeät luovien verkkosisältöjen levityksen ja kaupan kannalta. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että EU-tason ja kansallisin vero- ym. ratkaisuin edistetään digitaalisten sisämarkkinoiden toimivuutta, esim. sähköisten kirjojen ja lehtien verokohtelun osalta. Sisältöjen ei-kaupallisten ja julkisten levitysmuotojen edelleen kehittäminen ja saataville saattaminen ovat myös olennainen osa Digitaalisen agendan toimeenpanoa.

Sivistysvaliokunta viittaa suurelle valiokunnalle antamaansa lausuntoon (SiVL 1/2013 vp), joka käsitteli valtioneuvoston kirjelmää (U 55/2012 vp) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tekijänoikeuden kollektiivihallinnointi). Sivistysvaliokunta kannatti direktiiviehdotuksen keskeisiä periaatteita ja komission ehdotuksia yleishallinnon oikeudellisen kehyksen luomiseksi EU-tasolla sekä musiikin rajat ylittävän lisensioinnin helpottamiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua Pohjoismaissa jo käytössä oleviin toimiin ratkaisumalleihin, erityisesti sopimuslissensijärjestelmään. Valiokunta muun muassa piti erittäin tärkeänä, että direktiiviehdotuksen yhteensopivuus sopimuslissensijärjestelmän kanssa voidaan jatkovalmistelussa varmistaa.

Kulttuuripolitiikan näkökulmasta digitaaliin sisämarkkinoihin liittyvät myös kansalaisten kyky toimia digitaalisessa ympäristössä, verkkoympäristön turvallisuus ja medialukutaidon edistäminen. Valiokunta korostaa, että lähtökohtana tulee olla mahdollisimman laadukkaiden sisältöjen edistäminen ja tuki politiikalle, jolla internetiä kehitetään paremmaksi ja turvallisemmaksi erityisesti lasten näkökulmasta.

Digitaalisia sisämarkkinoita edistetään myös saattamalla digitaalisessa muodossa olevat kulttuuriaineistot kansalaisten käyttöön ja hyödynnettäväksi Euroopan digitaalisen kirjaston, EUROPEANAN kautta. Kulttuurin ja tieteen aineistojen digitointi ja verkkosaatavuus on tärkeää, koska se mahdollistaa kulttuurin ja tieteen sisältöjen aktiivisen käytön digitaalisessa yhteiskunnassa, mikä puolestaan edistää työllisyyttä ja vahvistaa digitaalista taloutta.

Tekijänoikeuteen liittyvissä kysymyksissä sivistysvaliokunta on joutunut pohtimaan myös toissijaisuusperiaatetta, josta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa. Sen mukaan unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida "riittävällä tavalla saavuttaa" jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan "toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla".

Eduskunnan sivistysvaliokunta on 30.6.2011 pitämässään kokouksessa päättänyt yksimielisesti esittää, että suuri valiokunta ottaa orpoteoksia koskevaa direktiiviehdotusta koskevan asian käsiteltäväkseen EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Sivistysvaliokunta arvioi, että "suunnittelun toiminnan tavoitteet voidaan riittävästi saavuttaa kansallisin toimenpitein. Jos myöhemmin ilmenee yhteisen koordinaation tarvetta, unionin toimenpiteet voisivat olla korkeintaan komission suosituksia." (Sivistysvaliokunnan pöytäkirja 12/2011 vp, toissijaisuusasia TS 11/2011 vp).

Eduskunnan suuri valiokunta esitti tältä pohjalta valtioneuvostolle asiaa koskevan lausuntopyynnön. Valtioneuvosto piti kuitenkin ehdotusta lähtökohtaisesti toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Orpoteoksia koskeneen asian jatkokäsittelyssä sivistysvaliokunta ehdotti vielä direktiiviehdotuksen hylkäämistä, mutta eduskunnan suuri valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan asian eteenpäin viemisestä Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi edellyttäen kuitenkin, että sivistysvaliokunnan lausunnossaan esittämät kriittiset sisällölliset näkökannat otetaan asian jatkovalmistelussa huomioon.

Asia on sittemmin edennyt orpoteoksia koskevaksi lakiehdotukseksi (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta ja orpoteosten käyttämisestä HE 73/2013 vp) ja laiksi, jota koskevassa mietinnössään (SiVM 6/2013 vp) sivistysvaliokunta edelleen korosti sitä tärkeää periaatetta, että direktiivillä ja ehdotetulla lailla ei puututa oikeuksien hallinnointia koskeviin kansallisen tason järjestykseen, joilla tarkoitetaan direktiivin johdantokappaleen 24 mukaan muun muassa laajennettuja kollektiivisia lupia eli sopimuslissensissäänöksiä.

Tämän esimerkitapauksen valossa sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että selonteossa todetun tavoin kunnioitetaan toissijaisuusperiaatetta ja pitäydytään EU-tason sääntelystä, jonka tavoitteet voidaan saavuttaa yhtä hyvin tai paremmin kansallisella tasolla. Toissijaisuuspe-

riaatteen vaalimiseen tulee paneutua riittävästi jo EU-säädösehdotusten valmisteluvaiheessa.

5. EU:n rahapelipolitiikka

Euroopan komissio on 26.10.2012 lähettämälään kirjeellä pyytänyt Suomelta lisätietoja mm. arpajaislain soveltamisesta ja monopolijärjestelmän muodosta, valvonnasta ja liiketoiminnan periaatteista ja siten jatkanut Suomea vastaan jo vuonna 2006 käynnistämänsä rikkomusmenettelyn, jonka edellisessä vaiheessa Suomi on antanut keväällä 2008 vastauksen perusteltuun lausuntoon. Komissio voi pyydetty tiedot saatuaan joko päättää rikkomusmenettelyn tai viedä asian EU-tuomioistuimeen.

Sivistysvaliokunta on antanut lausunnon (SiVL 5/2013 vp) valtioneuvoston selvityksestä (E 157/2012 vp) koskien komission tiedonantoa Kohti sähköisesti välitettävien rahapeliä katta-
vaa eurooppalaista kehystä. Lausunnossa todet-

tiin, että veikkaus- ja raha-arpapeliä tuoton jakaminen tieteen, taiteen ja muun kulttuurin sekä urheilun ja nuorisotyön tukemiseksi on ensiarvoisen tärkeä näiden toimintojen rahoitusmuoto Suomen kaltaisessa pienessä maassa. Samalla voidaan toimia rikosten ja pelihaittojen torjumiseksi ja pelaajien suojelemiseksi. Lausunnossa todetun mukaisesti sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että jatkossakin voidaan pysyä kansallisesti rahapeliä yksinoikeusjärjestelmässä. Tämän päämäärän saavuttamiseksi valtioneuvoston tulee toimia tehokkaasti ja peräntamattomasti asian käsittelyssä unionissa.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Ritva Elomaa /ps
Jukka Gustafsson /sd
Pauli Kiuru /kok

Kimmo Kivelä /ps
Sanna Lauslahti /kok
Silvia Modig /vas
Mika Niikko /ps
Tuula Peltonen /sd
Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.