

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 5 päivänä toukokuuta 2006 lähettänyt jatkokirjelmän 5. KTM 05.05.2006 asiassa U 31/2004 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- projektijohtaja Antti Neimala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallitusneuvos Jouni Laiho ja lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö

- EU-koordinaattori Päivi Mäntylä, opetusministeriö
- ylitarkastaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työministeriö
- lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 17/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 1.1.2004 ehdotuksen direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla. Euroopan parlamentti äänesti 1. käsittelyssään direktiivistä 16.2.2006. Komissio antoi Euroopan parlamentin äänestystuloksen pohjalta uudistetun esityksen direktiivistä 4.4.2006. Neuvosto on käynyt keskusteluita direktiiviehdotuksen antamisesta lähtien, mutta ei ole kyennyt saavuttamaan poliittista yhteisymmärrystä.

Komission esitys vastaa varsin pitkälle Euroopan parlamentin äänestystulosta. Komissio on tietoisesti halunnut mahdollisimman pitkälle huomioida Euroopan parlamentissa hanka-

lien neuvotteluiden jälkeen saavutetun kompromissiratkaisun. Kompromissiratkaisu oli poliittinen kokonaisuus, joka sai lopulta laajan tuen taakseen Euroopan parlamentissa. Etenkin artikla 16 ja työoikeuskysymyksiä koskevat muutokset saivat hyvin laajan tuen.

Komission ehdotus sisältää neuvoston työstä lähinnä niitä elementtejä, jotka myös Euroopan parlamentti hyväksyi. Yksi keskeisimmistä muutoksista, jonka komissio teki suhteessa Euroopan parlamentin äänestystulokseen oli jäsenmaille asetetut järjestelmien läpikäynti ja raportointi -velvoitteet. Komissio pitäytyi alkuperäisessä esityksessään, jonka mukaan jäsenmai-

den on läpikäytävä lupajärjestelmänsä, palvelujen tarjoajalle asettamiensa vaatimuksia sekä monialatoimintaa koskevat kieltonsa ja perusteltava komissiolle annettavassa raportissa niiden syrjimättömyys, oikeansuhteisuus ja välttämättömyys. Raportit on annettava jo direktiivin siirtymäajan kuluessa. Sijoittautumista koskevien vaateiden osalta komissio on ylipäättään pitäytynyt varsin pitkälle alkuperäisen ehdotuksensa tavoitteissa.

Komissio pitää uutta muutettua esitystään edelleen merkittävänä EU:n taloudelliselle kasvulle ja työllisyydelle. Palvelumarkkinoiden avaaminen yhdessä työllisyyden, sosiaalisen suojelun sekä ympäristön suojelun korkean tason kanssa luo komission mukaan pohjan tasapainoiselle ja kestäväälle taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle. Muutetun esityksen pohjalta tehtävä taloudellinen vaikutusarviointi valmistuu komissiossa kesäkuussa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee edelleen vahvaa palveludirektiiviä ja mahdollisimman laajaa soveltamisalaa. Valtioneuvosto pitää direktiiviä välttämättömänä Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Palvelumarkkinoiden rooli EU:n kilpailukyyn kehittämiseksi on keskeinen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että etenkin komission esityksen sijoittautumisen vapautta koskevia artikloita ei heikennetä. On tärkeää taata sijoittautumisen vapauteen liittyvät vahvat muotoilut, jotka koskevat muun muassa yllä mainittuja lupajärjestelmien ja muiden vaateiden läpikäyntiä ja raportointia. Ne vahvistavat merkittävällä tavalla implementointiprosessia ja parantavat edellytyksiä implementoinnin valvonalle. Tämän lisäksi ne antavat merkittävän viestin palveluiden tarjoajille jäsenmaiden sitoutumisesta direktiiviin. Erityisen tärkeää järjestelmien läpikäynti on suomalaisille vientiyrityksille. Suomen markkinat ovat tällä hetkellä varsin avoimet ulkomaisille palveluyrittäjille. Suomalaiset vientiyritykset hyötyvät hallinnollisen taakan ja erilaisten palveluiden vapaasta liikkuvuudesta rajoittavien vaatimusten poistumisesta. Direktiivi luo oikeusvarmuutta ja rohkaisee

näin ollen palveluyrittäjiä, jotka usein ovat pieniä ja keskisuuria yrityksiä, myös vientiin. Onkin tärkeää direktiiviä arvioitaessa välittömien vaikutusten lisäksi huomioida myös sen välillisempi positiivinen vaikutus epävarmuustekijöiden vähenemisen ja hallinnollisen taakan kevenemisen myötä.

Ottaen tämän lisäksi huomioon myös Eurooppa-neuvoston Euroopan parlamentin äänestystulokselle antama tuki, voi tulla perustelluksi hyväksyä komission uudistettu esitys sellaisenaan tai vähäisin muutoksin. On tärkeää, että mikäli momentum direktiivin hyväksymiseksi vahvistuu, tulee siihen tarttua. Vaikka käsillä on alkuperäistä suppeampi palveludirektiivi, on se kuitenkin merkittävä askel palvelumarkkinoiden avaamisessa ja sen vaikutukset ovat laajoja myös Suomelle, kuten liitteenä olevasta selvityksestä käy ilmi. Tässä vaiheessa Suomi pyrkii kuitenkin selkeyttämään ja vahvistamaan direktiiviä kirjelmässä esitettyjen yksityiskohtaisten kantojen mukaisesti. Seuraavassa esitetään eräitä keskeisiä kannanottoja:

Suomi voi hyväksyä direktiivin kohdetta koskevan tekstimuotoilun. Suomi on tyytyväinen, että uudistetusta ehdotuksesta käy nyt selkeästi ilmi, ettei direktiiviehdotuksella puututa työoikeuteen ja työehtosopimuksiin eikä myöskään työehtojen valvontaan työntekomaassa, työsuojelumuksen ehtoihin, työsuojeluaspekteihin eikä työnantajan ja työntekijän välisiin suhteisiin. Työoikeuteen viittaava muotoilu on Suomen aiemman kannan mukainen, eikä korjattuun ehdotukseen sisälly enää tältä osin ongelmia (ks. U 31/2004 vp).

Suomi tukee mahdollisimman laajaa direktiivin soveltamisalaa. Rahapelien pitämistä direktiivin ulkopuolella on Suomi kuitenkin yksiselitteisesti tukenut ja on tyytyväinen, että komissio on pitänyt ne ulkona soveltamisalasta. Esitetty muotoilu poistaa myös apteekkipalveluihin, tak-sitoimintaan ja vuokratyöväilypalveluihin liittyneet ongelmamme, jotka on todettu Suomen aikaisemmissa kannoissa (U 31/2004 vp).

Direktiivissä tulisi pyrkiä tarkemmin rajamaan soveltamisalan ulkopuolelle jätettävät

alueet. Johdantolauseiden selkeyttä tulisi tältä osin korostaa.

Ottaen kuitenkin huomioon myös Euroopan parlamentin äänestyksen jälkeinen poliittinen tilanne voi Suomi hyväksyä artiklan kokonaisuudessaan.

Suomen kanta on ollut, että direktiivi ei saa vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen ja mahdollisuuksiin itse päättää sosiaalipalvelujen järjestämis- ja rahoittamistavoista. Näiden palvelujen valvonnan tulee kaikissa tapauksissa tapahtua kohdemaan toimesta. Tämä toteutuu komission uudessa esityksessä.

Suomella ei ole käytössä rajoittavia vaatimuksia, jotka olisivat direktiivin suhteen ongelmallisia. Suomen järjestelmä on jo nyt vapaa muiden jäsenmaiden palveluntarjoajille. Suomi kuitenkin peräänkuuluttaa tekstin selkeyttämistä. Koska sosiaalipalvelujärjestelmät eroavat jäsenmaiden välillä, niin oletettavaa on, että direktiivin implementoinnissa syntyy eroja. Teksti tulisi selkeyttää soveltamisalaan kuuluvien sosiaalipalveluiden osalta. Erityisesti pyritään varmistamaan, että direktiivi ei koske universaalisen sosiaalipalvelujärjestelmämme yleisesti tarjoamia, ei-tarveharkintaisia, palveluita.

Suomi voi hyväksyä ehdotetut tekstimuotoilut 4 artiklan määritelmiksi. Määritelmät eivät sisällä ongelmia Suomelle.

Vastaanottajan määritelmä on Suomen tuettavissa. Jatkossa on varmistettava, että muotoilua ei muuteta niin, että direktiivi koskisi suoraan myös muiden kuin jäsenmaiden kansalaisia.

Suomi tukee, komission esityksen mukaisesti, hallinnollisten vaatimusten yksinkertaistamista koskevan luvun laajentamista sijoittautumisvapauden lisäksi myös palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. Suomi pitää artikloita 5—8 erittäin tärkeinä.

Suomi pitää palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia artikloita erittäin tärkeinä. Suomi tukee etenkin 9 (2) artiklan sisältämää velvoitetta jäsenmaille käydä lupajärjestelmät lävitse ja raportoida tuloksista. Tämä vahvistaa merkittävällä tavalla implementointiprosessia ja parantaa edellytyksiä implementoinnin valvonalle. Tämän lisäksi se antaa merkittävän posi-

tiivisen signaalin jäsenmaiden sitoutumisesta direktiiviin. Lupajärjestelmien läpikäynti on erityisen tärkeää suomalaisille palvelusektorin vientiyrityksille, koska direktiivi velvoittaa muut jäsenmaat yksinkertaistamaan ja poistamaan tarpeettomia lupamenettelyitä. Suomen markkinat ovat jo tällä hetkellä lupamenettelyjen valossa varsin avoimet, koska Suomessa on suoritettu jo 1990-luvulla lupamenettelyiden läpikäynti ja karsiminen.

Koskien 13 (4) artiklaa, automaattinen luvan myöntäminen määräajan umpeuduttua, Suomi pyrkii tarkastelunäkökulman muuttamiseen oikeusvarmuuden takaamiseksi siten, että jos lupaa ei myönnetä määräajassa, tämä tulisi katsoa kielteiseksi päätökseksi, joka on valituskelpoinen.

Automaattisen luvan myöntämisen osalta kohtuullinen määräaika jää kuitenkin jäsenmaan määriteltäväksi, ja vaatimuksesta voidaan poiketa yleisen edun mukaisin pakottavin syin. Lupamenettelyiden ja -muodollisuuksien käsittelyn määräaikojen lyhyden varmistaminen on lisäksi palvelun tarjoajan kannalta keskeistä. Suomi voi näin ollen hyväksyä komission muotoilu ehdotuksen, mikäli kompromissin saavuttaminen tätä edellyttää.

Suomi tukee komission ehdottamaa muotoilua kiellettyjä ja arvioitavia vaatimuksia koskeviksi artikloiksi. Kuten lupajärjestelmien läpikäynnin osalta, Suomi pitää myös tässä erityisen tärkeänä jäsenmaille annettua velvoitetta läpikäydä listatut arvioitavat vaatimukset ja tarkistaa, että ne täyttävät syrjimättömyyden, välttämättömyyden ja oikeansuhteisuuden kriteerit, ja velvoitetta raportoida tuloksista komissiolle jo siirtymäajan kuluessa.

Mikäli neuvottelutilanne sen mahdollistaa, on Suomen tavoitteena edelleen selkeyttää 15 (4) artiklan muotoilua liittyen yleisen taloudellisen edun mukaisista palveluista.

Ottaen huomioon Euroopan parlamentin äänestyksessä ja neuvoston keskusteluissa korostunut asian poliittinen herkkyyks, voi Suomi hyväksyä palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevan kompromissiehdotuksen 16 artiklassa.

Artiklakohtien 16 (2) ja 16 (3) väliseen suhteeseen tulee kuitenkin saada lisäselvyyttä.

Mikäli neuvottelutilanne sen mahdollistaa, Suomen tavoite on kehittää ehdotusta selkeämmäksi ja täsmälliseksi siten, että se paremmin heijastaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Tekstiin tulisikin pyrkiä lisäämään kielto asettaa vastaanottavassa jäsenvaltioissa sellaisia vaatimuksia, joita palvelujen tarjonnassa on jo noudatettava sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan.

Poikkeusperusteita koskevan lainsäädännön läpikäyntiä ja raportointia koskevat jäsenmaiden velvollisuudet tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ulottamaan palveluiden vapaa liikkuvuus -osioon.

Suomi pitää tarpeettomana rajata kaikki yleishyödylliset taloudelliset palvelut artiklan ulkopuolelle.

Suomi pitää 17 artiklan rakennetta ja otsikointia kokonaisuudessaan huonona. Artiklassa listatuissa lainsäädännöissä ei lähtökohtana ole palveluiden liikkumisen vapauden rajoittaminen, vaan jopa päinvastoin, palvelumarkkinoiden toimimisen edistäminen. Tältä osin artiklan sisältämien elementtien sijoittelu tulisi uudelleen järjestää. Myös nyt listattujen poikkeusten relevanttius uuden, kavennetun soveltamisalan johdosta tulisi tarkastaa. Esimerkiksi viittaus direktiiviin lähetetyistä työntekijöistä on turha, koska direktiivi ei enää koske työoikeuskysymyksiä.

Suomi voi tilanteen niin edellyttäessä kuitenkin hyväksyä 17 ja 19 artiklan myös sellaisenaan.

Suomi voi hyväksyä artikloissa 20—22 ehdotetut tekstimuotoilut palvelun vastaanottajien oikeuksien turvaamiseksi.

Suomi tukee viranomaisyhteistyötä koskevia artikloja 32—38. Hallinnollisen yhteistyön artiklat ovat yksi keskeisimmistä osista direktiiviehdotuksessa.

Suomi on tyytyväinen, että viranomaisyhteistyön säännöksiä on selkeytetty ja kohdejäsenvaltiolle on asetettu valvontavastuu alueellaan toimivista tilapäisistä palveluntarjoajista. Tämä poistaa Suomen aikaisemmat valvontavastuun jakautumiseen liittyvät ongelmat liittyen muun muassa sosiaalipalveluihin ja yksityiseen työvälistystoimintaan.

Suomi preferoi 42 (2) artiklan muuttamista siten, että komitologiakomitea muutetaan neuvonantavasta komiteasta sääntelykomiteaksi.

Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltiolle varataan riittävästi aikaa direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon, koska kyseessä on laaja-alainen säädös. Suomi tukee kolmen vuoden pituista määräaikaa direktiivin saattamiseksi kansalliseen lainsäädäntöön, mutta voi tarvittaessa hyväksyä myös ehdotetun kahden vuoden määräajan. Muilta osin ehdotukset eivät ole Suomelle ongelmallisia. Erityisen positiivisesti Suomi suhtautuu säännöllisesti annettaviin kertomuksiin direktiivin ja erityisesti artiklojen 2 ja 16 soveltamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Euroopan komissio antoi 4.4.2006 uudistetun ehdotuksen niin sanotuksi palveludirektiiviksi. Komission esitys vastaa varsin pitkälle Euroopan parlamentissa 16.2.2006 syntynyttä äänestystulosta. Hallintovaliokunta on antanut lausunnon vuonna 2004 annetun direktiiviehdotuksen pohjalta (HaVL 17/2004 vp — U 31/2004 vp). Tällöin valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa direktiivin soveltamisalaan ja tarkasteli

pääasiassa kuntien järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä rahapelitoimintaa ja turvallisuuspalveluja. Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan lähinnä näiden kysymysten arviointiin.

Direktiiviehdotus on hallintovaliokunnan näkökulmasta kehittynyt myönteiseen suuntaan. Direktiivin kohdetta ja soveltamisalaa koskevia 1 ja 2 artikloja on selkeytetty. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa yleishyödyl-

liset palvelut, terveyspalvelut, sairaankuljetuspalvelut ja osa sosiaalipalveluista. Myöskään valiokunnan ongelmallisena pitämä alkuperämaa-periaate ei enää sisälly ehdotukseen.

Valiokunta tähdentää sääntelyn selkeyttämisen tarvetta sekä direktiivin artiklojen että johdantolauseiden osalta. Esimerkiksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvien sosiaalipalveluiden määrittely on vaikeaselkoinen. Määrittelyn mukaan direktiiviä ei sovelleta sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät asumiseen, lastenhoitoon ja tukea tarvitsevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen, joiden tarjoamisesta huolehtii valtio tai valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat valtakunnallisella, alueellisella tai paikallistasolla ja joiden tavoitteena on huolehtia niiden tukemisesta, jotka ovat erityisesti avun tarpeessa perheiden riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista taikka vaarassa syrjäytyä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että tekstiä tulisi selkeyttää siten, ettei direktiivi koske Suomen julkiseen sosiaalipalvelujärjestelmään kuuluvia palveluja, jotka ovat koko väestölle suunnattuja universaaleja, tarveharkintaan perustumattomia palveluita. Myös esimerkiksi käsitteitä yleishyödylliset palvelut, yleishyödylliset taloudelliset palvelut ja yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut olisi tarpeen täsmentää.

Lupajärjestelmiä koskevien säännösten osalta valiokunta kiinnittää huomiota ehdotettuun 13 artiklaan, jonka mukaan palveluntarjoajan lupahakemus katsottaisiin ilman viranomaisen päätöstä automaattisesti hyväksytyksi, mikäli sitä ei käsitellä ennakolta arvioidussa aikataulussa. Valiokunta toteaa, että ehdotus ei ole Suomessa hallintoasioissa yleisesti noudatettavien säännösten ja periaatteiden mukainen. Direktiiviehdotuksen mukaan lupamenettelyjen tulisi taata hakijoille, että hakemukset käsitellään mahdollisimman lyhyessä ajassa ja joka tapauksessa ennalta yleiseen tietoon saatetussa kohtuullisessa vastausajassa. Ehdotuksen mukaan luvan myöntämisen määräaika jäisi jäsenvaltion harkintaan ja määräajasta voitaisiin tietyissä tapauksissa poiketa yleisen edun mukaisin pakot-

tavin syin. Valiokunta pitää ehdotuksen taustalla olevaa ajatusta nopeuttaa lupa-asioiden käsittelyä sinänsä kannatettavana, mutta katsoo, että oikeusvarmuuden vuoksi olisi lupanhakijoiden kannalta, ja myös palvelun saajien turvallisuuden kannalta, perusteltua muuttaa säännöstä esimerkiksi valtioneuvoston kannassa esitetyn mukaisesti siten, että jos lupaa ei myönnetä määräajassa, se katsottaisiin kielteiseksi päätökseksi, joka on valituskelpoinen. Säännöksen voisi myös poistaa ehdotuksesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rahapelit ja muut arpajaiset rajataan kokonaisuudessaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Rahapeli-toiminta on uudistettuun soveltamisalaan viitaten poistettu — valiokunnan lausunnossaan HaVL 17/2004 vp esittämän kannan mukaisesti — myös direktiivissä säädettävän lähentymisohjelman piiristä, johon sisältyvän 40 artiklan perusteella komissio tarkastelisi mahdollisuutta antaa yhdenmukaistavaa lainsäädäntöä.

Valiokunta kiinnitti aiemmassa lausunnossaan huomiota myös turvallisuuspalveluiden aseman epäselvyyteen. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa yksityiset turvallisuuspalvelut rajataan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mitä valiokunta pitää perusteltuna ratkaisuna. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yksityiset turvallisuuspalvelut on sisällytetty edellä mainittuun 40 artiklaan, jonka mukaan komissio voisi antaa yksityistä turvallisuusalaa koskevia harmonisointisäännöksiä. Valiokunta katsoo, että direktiivistä olisi johdonmukaista poistaa — kuten rahapelitoiminnankin osalta on tehty — kokonaan kaikki viittaukset yksityiseen turvallisuusalaan, koska ala on direktiivin soveltamisalan ulkopuolella. Sinänsä komissiolla on kompetenssi tehdä yksityistä turvallisuusalaa koskevia ehdotuksia harmonisoinnista, mutta sen tulisi olla erillään nyt käsiteltävänä olevasta palveludirektiivistä.

Valiokunnan arvion mukaan ehdotetun direktiivin toimeenpanolla olisi vaikutuksia lupa- ja valvontaviranomaisten toimintaan ja voimavarojen käyttöön. Valiokunta katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida uudistetusta ehdotuksesta jäsenvaltiolle aiheutuvia kustan-

nusvaikutuksia, muun muassa valvontavelvoitteiden, sähköisten palveluiden ja tietojärjestelmien kehittämisen osalta.

Tehdyistä rajauksista huolimatta palveludirektiiviä voidaan edelleen pitää merkittävänä EU:n taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn kannalta. Uusi direktiiviehdotus kattaisi Suomessa arvion mukaan miltei 60 prosenttia yrityksistä. Selvityksen mukaan direktiivi helpottaisi suomalaisten palvelujen vientiä ja lisäisi kilpailua

markkinoilla. Valiokunta tukee Suomen tavoitteita tehokkaan ja toimivan palveludirektiivin aikaansaamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Heli Paasio /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Mauri Salo /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd.
	Jyrki Kasvi /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.