

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat antaa lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-erityisasiantuntija Sanna Kuorikoski ja EU-erityisasiantuntija Laura Aho, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Merja Huovinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ulkoasiainsihteerin Lauri Voionmaa, ulkoasiainministeriö
- kehittämisspäälikkö Kirsi Väättä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto
- valtiotieteen tohtori Matti Kari
- dosentti Johannes Pakaslahti
- professori Juho Saari, Kuopion yliopisto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää oman toimialansa kannalta erittäin myönteisenä, että valtioneuvoston selonteko antaa nyt mahdollisuuden keskusteluun Suomen EU-politiikasta. Selonteko on Suomen ensimmäinen EU-jäsenyyden aikainen harjoitettava unionipolitiikkaa koskeva selonteko, sillä aiemmat selonteot ovat keskittyneet EU:n uudistuksiin ja institutionaalsiin kysymyksiin.

Sosiaali- ja terveysturvan politiikan linjauksista

Suomen liittyessä Euroopan unioniin pidettiin selvänä, että sosiaalipolitiikka on kansallisessa päätösvallassa. Unionilla ei sosiaaliturvan tai sosiaalipolitiikan alalla sinänsä ole lainsäädännöllistä toimivaltaa muuta kuin unionin alueella

liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinoimisen osalta. Kuitenkin sisämarkkinoiden rakentamiseen eli työvoiman, palvelujen, pääomien ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseen liittyy paljon lainsäädäntöä, joka sivuaa kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Komission kannanotot ja erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnat ovat osoittaneet, että sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tästä pääsäännöstä voidaan tehdä poikkeuksia vain rajatusti, esimerkiksi palvelujen yleishyödyllisen luonteen perusteella. Palveludirektiivi osaltaan vahvisti tämän lähtökohdan.

EU:n tosiasiallinen vaikutus sosiaali- ja terveysturvan politiikan alalle on jäsenyyden aikana tullut

muiden lainsäädäntöalojen, lähinnä kilpailu- ja sisämarkkinasääntelyn kautta.

Valiokunta pitää lähtökohtaisesti hyvin ongelmallisena, että kauppa- ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta laadittavat sisämarkkinasäännökset ulotetaan kosemaan sosiaali- ja terveyspalveluja, joiden sääntelyn tulisi ensisijaisesti tapahtua sosiaali- ja terveystaloudellisin perustein. Valiokunta katsoo, että selonteossa olisi tullut käsitellä tätä ristiriitaa ja esittää myös linjauksia tällaisen kehityksen suhteen.

Valtioneuvosto ei ole selonteossaan arvioinut tähänastisen politiikan toimivuutta. Arviointi olisi ollut tärkeää erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialan osalta, jossa toimintaympäristön muutokset ovat olleet erityisen nopeita. Jäsenyyttä hyväksyttyä asetettujen linjausten osuvuutta olisi ollut hyödyllistä arvioida. Myös tuomioistuimen roolia unionin lainsäädännön muokkaajana olisi ollut tarpeen käsitellä. Sinänsä on hyvä, että vaikuttaminen tuomioistuinasioissa on selonteossa nostettu tärkeäksi.

Selonteossa todetaan, että integraation sosiaalista ulottuvuutta on vahvistettava varmistamalla eurooppalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusperiaatteiden toteutuminen unionin toiminnassa ja kehittämisessä. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä kuuluu pohjoismaiseen sosiaaliturvamalliin, joka monelta osin poikkeaa merkittävästi eurooppalaiseksi kutsutusta, erityisesti Keski- ja Etelä-Euroopan maissa voimassa olevasta sosiaaliturvamallista. Asumiseen perustuva oikeus sosiaaliturvaan ja sosiaalihuollon palveluihin poikkeaa merkittävästi työskentelyyn ja siihen liittyviin vakuutuksiin perustuvasta eurooppalaisesta sosiaaliturvamallista.

Suomen sosiaaliturvassa on myös erityisjärjestelyjä, joiden sosiaaliturvaluonteon huomioonottaminen ei ole itsestään selvää EU:ssa. Muun muassa työeläkkeitä koskeva poikkeama henkivakuutusdirektiivin soveltamissäännöksistä ja toisaalta tapaturmavakuutuksen sisällyttäminen henkivakuutusdirektiivin soveltamisen piiriin ovat osoituksena tästä.

Myös unionin lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvan liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinaation osalta on Suomella ollut vaikeuksia saada unionin valmisteluelimissä ymmärrystä asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteille. Tämä on merkinnyt muun muassa laajentunutta velvollisuutta maksaa etuuksia ulkomaille. Selonteossa onkin aivan oikein nostettu tavoitteeksi aktiivisempi ja ennakoivampi vaikuttaminen komission toimintaan. Se edellyttää Suomen tahtotilan varhaista ja täsmällistä määrittelyä.

EY-tuomioistuimen ratkaisut ovat sisämarkkinoiden lähtökohdista tehtyjä ja lähtevät sosiaaliturvan osalta työskentelyperusteisista järjestelmistä. Ne eivät sovellu suomalaiseen laajaan verorahoitteiseen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Valiokunnan toimialalla tulee toistuvasti esiin tilanteita, joissa ei ole valmistauduttu riittävästi eri tasoilla vaikuttamaan Suomen järjestelmän erityispiirteiden huomioon ottamiseen. Aina ei myöskään riittävän varhain havaita tai olla tietoisia, millaisia vaikutuksia ehdotuksilla Suomen kannalta on. Esimerkiksi palveludirektiivin osalta ei vielä tiedetä, mitä se tulee merkitsemään sosiaalipalveluiden ja sosiaalipolitiikan kannalta, vaikka sen tulee olla osa Suomen lainsäädäntöä tämän vuoden kuluessa. Vastikään on maahanmuuttoa koskevan direktiivin yhteydessä tullut esiin, ettei direktiiviehdotuksen vaikutuksia asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ole valmistelun alkuvaiheesta lähtien otettu huomioon.

Suomen terveydenhoitojärjestelmän erityispiirre on, että sairaanhoitoa annetaan sekä kotikunnan järjestämänä että sairausvakuutuksesta korvattavana. Tuomioistuimen viimeaikaiset päätökset ovat muun muassa asettaneet vaatimuksen korvata myös ulkomaille annettu hoito, kuten kotimaassa annettu. Valiokunta pitää huolestuttavana, että mahdollisuus oman universaaleihin verorahoitteisiin hyvinvointipalveluihin perustuvan järjestelmän ylläpitämiseen saattaa vähitellen heikentyä, mikä on tullut esiin paitsi hyväksytyn palveludirektiivin myös parhaillaan käsitellyssä olevan potilaiden liikkuvuutta koskevan direktiiviehdotuksen käsitelyssä.

Valiokunnan näkemyksen mukaan selonteossa olisi tullut tarkastella, miten Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteiden huomioon ottamiseen on pystytty vaikuttamaan jäsenyyden aikana, ja erityisesti tärkeä olisi ilmaista, minkälainen tahtotila valtioneuvostolla on niiden suojaamiseen jatkossa.

Esimerkiksi oikeus sosiaaliturvaan asumisen perusteella ei ole vain tekninen järjestely, vaan sillä on yhteiskunnan sosiaalisen koheesion ja tasa-arvon ylläpitämisessä tärkeä merkitys.

Valiokunta korostaa, että Suomen sosiaaliturvan kannalta on tärkeää, että EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa tehdään tarkat arviot sääntelyn mahdollisista ja välillisistäkin vaikutuksista suomalaisen järjestelmään. Kielteisesti vaikuttavat säännökset on pyrittävä poistamaan tai saamaan niihin Suomen osalta poikkeus, joka perustuu järjestelmän erityisiin sosiaalisiin ratkaisuihin ja yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä jälleen huomiota siihen, että Lissabonin sopimuksen tultua hyväksytyksi siihen sisältyvä uusi oikeusperusta yleishyödyllisten palvelujen määrittelylle antaa unionille mahdollisuuden laajentaa edelleen myös sosiaali- ja terveystalouden osalta toimivaltaansa, ellei kansallisesti pystytä määrittelemään yleishyödyllisyyttä niin, että se ottaa pohjoismaisen hyvinvointimallin huomioon. Yleishyödyllisyydellä on eurooppalaisessa keskustelussa toinen sisältö kuin meillä.

Valiokunta kiirehtii aiemman kantansa mukaisesti kansallista yleishyödyllisyyden määrittelyä ja pitää tärkeänä, että Suomessa toteutetaan yleishyödyllisten palveluiden ja yleiseen taloudelliseen etuun liittyvien palveluiden kansallinen määrittely ja laaditaan näihin palveluihin liittyvä kansallinen strategia (StVL 7/2008 vp).

Sosiaalinen ulottuvuus

Valiokunta pitää hyvänä, että selontekoon on otettu maininta unionin sosiaalisesta ulottuvuudesta. Selonteko tiivistää kansalaisten kannalta

olevan tärkeää, että unioni kehittyy tasa-arvoisemmaksi ja sosiaalisemmaksi sekä tukee ihmisten hyvinvointia. Tämä voi tapahtua muun muassa tukemalla sosiaalisia perusoikeuksia ja vahvistamalla tarpeellisia vähimmäisstandardeja mm. työlainsäädännön alalla. Nämä tavoitteet ovat erittäin tärkeitä. EU:n suuri haaste on puutuva legitimitetti kansalaisten keskuudessa. Pyrkimys sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen on tärkeää paitsi EU-kansalaisten tasa-arvon ja yhteiskunnallisen eheyden edistämiseksi myös sen vuoksi, että se lisää etäiseksi koetun unionin hyväksyttävyyttä.

Sosiaalista ulottuvuutta ja tasa-arvotavoitetta tarkasteltaessa olisi otettava huomioon, että unionin jäsenyydivuodet ovat Suomessa olleet tuloerojen kasvun ja eriarvoistumisen aikaa. Suomen EU-politiikan linjaukset eivät ole olleet vaihtavaa yhteen sovitettavissa julkilausutun tasa-arvotavoitteen kanssa. Koko EU:ssa on komission arvion mukaan kansalaisista 16 prosenttia ja lapsista 19 prosenttia köyhyydelle alttiina. Lisäksi koulutuksesta syrjäytyvien nuorten määrä on huolestuttavan korkea. Valiokunta katsoo, että sosiaalisuuden ja tasa-arvotavoitteen edistämisessä tulisikin olla nykyistä aktiivisempi.

Sosiaalisemman Euroopan rakentaminen edellyttää myös kansallisesti aktiivista kannanmuodostusta ja osallistumista EU:n sosiaalipolitiikkaan liittyvien toimien kehittämiseen. Onkin tärkeää, että selonteossa painotetaan myös kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamista päätöksenteossa ja todetaan, että Suomen on puolustettava pohjoismaista kansalaisjärjestöjen toimintamallia.

Selonteon ulkopuolelle on kokonaan jätetty Lissabonin strategian tulevaisuuden tarkastelu. Komissio on jo käynnistänyt vuoden 2010 jälkeisen kasvustrategian valmistelun. Tällä strategialla tulee olemaan vaikutuksia jäsenmaiden harjoittamaan talous- ja työllisyyspolitiikkaan. Unionin talouspolitiikka tulee heijastumaan myös jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveystaloudelliseen politiikkaan ja erityisesti niiden rahoitukseen.

Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2000 hyväksymän Lissabonin strategian tavoitteena oli Euroopan kilpailukyvyyn kehittäminen uudista-

malla ja vahvistamalla sosiaalista suojelua, taloutta ja työllisyyttä jäsenmaissa. Strategian keskeinen lähtökohta oli, että talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan samoin kuin ympäristöpolitiikan menestyminen nähdään toisistaan riippuvaisina. Sosiaalipolitiikan alalla päämääränä oli sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen nykyaikaistamalla Euroopan sosiaalista mallia, investoimalla ihmisiin ja torjumalla sosiaalista syrjäytymistä.

Kun Lissabonin strategia vuonna 2005 päätettiin uudistaa, sen sosiaalinen ulottuvuus erotettiin strategiasta erilliseksi projektiksi. Tätä perusteltiin sillä, että keskittymällä kasvuun ja työllisyyteen voidaan varmistaa EU:n taloudellinen kilpailukyky. Näillä sektoreilla EU:n toimivalta on laajempi kuin sosiaalisen suojelun alueella, jossa välineenä suositusten asemesta on avoimen koordinaation menetelmä.

Yleisesti ottaen strategia ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita, mihin yhtenä syynä on talouspolitiikan ja muiden politiikan lohkojen puutteellinen koordinaatio. Strategian välitarkastelu vuonna 2005 kuitenkin osoitti, että maissa, joissa panostetaan sosiaaliseen suojeluun, myös talouden ja työllisyyden kehitys on suotuisampaa. Parhaiten Lissabonin tavoitteiden saavuttamisessa olivat menestyneet Ruotsi, Tanska ja Suomi, joissa on verorahoitteinen hyvinvointijärjestelmä ja laaja julkinen sektori. Siksi on perusteita antaa sosiaaliselle ulottuvuudelle esitettyä suurempi painoarvo ja korostaa hyvinvoinnin roolia myös taloudellista kasvua ja kilpailukykyä vahvistavana tekijänä.

Vuodesta 2000 alkaen avoimen koordinaation menetelmää on valiokunnan toimialalla käytetty sosiaalisessa osallisuudessa, eläkepolitiikassa ja terveydenhuollon pitkäaikaishoidossa. Vuodesta 2006 alkaen edellä mainitut yhdistettiin yhdeksi sosiaalisen suojelun ja osallisuuden prosessiksi. Uudistettu sosiaalinen toiminta-

ohjelma täydentää Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiaa.

Valiokunta on todennut, että Lissabonin strategiaa, kestävän kehityksen strategiaa, terveysstrategiaa ja sosiaalipoliittista toimintaohjelmaa tulisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena ja aloittaa tulevaan uudistamiseen liittyvä kansallinen valmistelu mahdollisimman pian, jotta poliittiset ratkaisut voidaan perustaa riittävälle yhteiskunnalliselle keskustelulle (StVL 18/2008 vp).

Alkoholipolitiikka

Selontekoon ei sisälly linjauksia suomalaisen alkoholin vähittäismyyntimonopolin tulevaisuudesta tai ylipäänsä pohjoismaisen, kansanterveysperustaisen alkoholipolitiikan yhteensovittamisesta eurooppalaisen, maatalouspolitiikasta lähtevän alkoholipolitiikan kanssa. Suomen kannalta olisi tärkeää tuoda linjaukset paitsi monopolin myös alkoholiverotuksen osalta. Selonteossahan tuodaan esiin muun muassa rahapeliä yksinoikeusjärjestelmän välttämättömyys haittojen torjumiseksi.

Lopuksi

Valiokunnan näkemyksen mukaan olisi hyvin perusteltua, että valtioneuvosto valmistelisi erillisen selonteon siitä, miten Euroopan yhdentymisen sosiaalista ulottuvuutta tulisi pitkällä aikavälillä vahvistaa ja miten talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen yhteensovittamista unionissa tulisi edistää. Tällaiseen keskusteluun olisi tarvetta Lissabonin sopimuksen kohtalon varmistuttua ja uuden komission sekä parlamentin työn käynnistyttyä.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Tuomo Puumala /kesk
jäs.	Maria Guzenina-Richardson /sd	Päivi Räsänen /kd
	Arja Karhuvaara /kok	Paula Sihto /kesk
	Anneli Kiljunen /sd	Satu Taiveaho /sd
	Marjaana Koskinen /sd	Erkki Virtanen /vas
	Håkan Nordman /r	vjäs. Merja Kyllönen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.