

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2006 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 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Pasi Korhonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ylitarkastaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- kehittämisspäälikkö Ismo Partanen, Suomen Yrittäjät

- kansainvälisten asioiden päällikkö Markus Penttinen, Akava ry
- asiantuntija Minna Niemivirta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto
- lakimies Anu-Tuija Lehto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Juri Aaltonen, Toimihenkilökeskujärjestö STTK ry
- Kv-yksikön vastaava Merja Launis, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon StVL 11/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

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.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan komission esitys vastaa varsin pitkälle Euroopan parlamentin äänestystulosta. Komissio on tietoisesti halunnut mahdollisimman pitkälle huomioida Euroopan parlamentissa hankalien neuvotteluiden jälkeen saavutetun kompromissiratkaisun. Kompromissiratkaisu oli poliittinen kokonaispaketti, joka sai lopulta laajan tuen taakseen Euroopan parlamentissa. Etenkin artikla 16 ja työ-

oikeuskysymyksiä koskevat muutokset saivat hyvin laajan tuen.

Komission ehdotus sisältää selvityksen mukaan 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 raportointivelvoitteet. Komissio piti alkuperäisessä esityksessään, jonka mukaan jäsenmaiden on läpikäytävä lupajärjestelmänsä, palvelujen tarjoajalle asettamiensa vaatimuksia sekä monialatoimintaa koskevat kieltonsa ja perusteltava komissiolle annettavassa raportissa niiden syrjimättömyys, oikeasuhteisuus ja välttämättömyys. Raportit on annettava jo direktiivin siirtymäajan kuluessa. Sijoitautumista koskevien vaateiden osalta komissio on ylipäättään pitäytynyt varsin pitkälle alkupe-
räisen 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.

Direktiiviehdotusta sovelletaan vain niihin toimintoihin, jotka ovat jo avoimia kilpailulle. Ehdotuksella ei puututa monopoleihin eikä valtiontukien myöntämiseen. Yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat direktiivin soveltamisalassa, ellei niitä ole erikseen suljettu ulos. Direktiiviehdotus ei velvoita vapauttamaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita eikä yksityistämään julkisia yhteisöjä. Jäsenvaltiot voivat itse määrittää, mitä ne pitävät yleishyödyllisinä taloudellisinä palveluina ja miten nämä palvelut järjestetään tai rahoitetaan. Uudistetussa ehdotuksessa direktiivin soveltamisalasta rajataan ulos muun muassa yleishyödylliset palvelut, terveyspalvelut, sisältäen myös apteekkipalvelut, rahapelit ja tietyt sosiaalipalvelut.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu sosiaalipalveluista asumis-, lastenhoito- sekä perhetuki- ja henkilökohtaiset tukipalvelut,

joiden tarjoamisesta huolehtii valtio tai valtion erityisesti valtuuttama palveluntarjoaja, kun palvelun tavoitteena on huolehtia niiden tukemisesta, jotka ovat erityisesti avun tarpeessa perheensä riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista, taikka vaarassa syrjäytyä. Kyseisten palveluiden tuottajana voi siis olla julkinen sektori tai julkisen sektorin valtuuttamana esim. kolmannen sektorin toimija tai yksityinen yritys. Direktiivi ei koske sosiaaliperustein annettuja palveluita tuotantotavasta riippumatta. Direktiivillä ei puututa sosiaalipalveluiden rahoitukseen tai tukijärjestelmiin eikä myöskään vaikuteta niihin jäsenmaiden asettamiin kriteereihin tai ehtoihin, joilla varmistetaan, että sosiaalipalvelut todellisuudessa edistävät yleistä etua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Lupajärjestelmien edellytetään perustuvan kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisen viranomaisen harkinnan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti tai syrjivästi. Lupahakemukset on käsiteltävä mahdollisimman lyhyessä ajassa ja joka tapauksessa ennalta ilmoitetussa kohtuullisessa vastausajassa. Jos vastausta ei ole annettu ennalta ilmoitetussa määräajassa, katsotaan lupa myönnettyksi. Tiettyjen toimien osalta voidaan kuitenkin ottaa käyttöön erityisjärjestelyjä, kun se on perusteltua yleisin edun mukaisin pakottavin syin.

Artikla 16 korostaa nyt palveluiden vapaan liikkuvuuden kunnioittamista ja varmistamista. Tekstissä säädetään niistä edellytyksistä, joilla jäsenvaltio, jossa palvelu tarjotaan, voi rajoittaa palveluiden tilapäistä tarjontaa. Rajoituksia voidaan asettaa ainoastaan, jos ne ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun vuoksi ja ne ovat syrjimättömyys-, välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Lisäksi artiklassa luetellaan vaatimuksia, joita pidetään kiellettyinä tapoina rajoittaa palveluiden tilapäistä tarjontaa. Artiklassa luovutaan kiistanalaisesta alkuperämaaperiaatteesta. Valvonta on selkeästi siirretty nyt valtiolle, jossa palvelu tarjotaan. Artikla edellyttää poistettavaksi useita palveluiden vapaata liikkuvuutta rajoittavia vaatimuksia. Jä-

senmaa, jossa palvelu tarjotaan, voi lähtökohtaisesti edellyttää oman lainsäädäntönsä noudattamista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee edelleen vahvaa palveludirektiiviä ja mahdollisimman laajaa soveltamisalaa. Valtioneuvosto pitää direktiiviä välttämättömänä Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Palvelumarkkinoiden rooli EU:n kilpailukyvyyn kehittämiseksi on keskeinen. Valtioneuvoston käsityksen mukaan voi tulla perustelluksi hyväksyä komission uudistettu esitys sellaisenaan tai vähäisin muutoksia. Vaikka käsitellä on alkuperäistä suppeampi palveludirektiivi, on se kuitenkin merkittävä askel palvelumarkkinoiden avaamisessa ja sen vaikutukset ovat laajoja myös Suomelle. Tässä vaiheessa Suomi pyrkii kuitenkin selkeyttämään ja vahvistamaan direktiiviä.

Rahapeliin pitämistä direktiivin ulkopuolella valtioneuvosto on yksiselitteisesti tukenut ja on tyytyväinen, että komissio on pitänyt ne ulkona soveltamisalasta. Direktiivissä tulisi valtioneuvoston käsityksen mukaan pyrkiä tarkemmin rajaamaan soveltamisalan ulkopuolelle jätettävät alueet. Johdantolauseiden selkeyttä tulisi tältä osin korostaa.

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 valtioneuvoston käsityksen mukaan komission uudessa esityksessä.

Suomella ei ole käytössä rajoittavia vaatimuksia, jotka olisivat direktiivin suhteen ongelmallisia. Suomen järjestelmä on jo nyt vapaa muiden jäsenmaiden palveluntarjoajille. Valtioneuvosto 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 uni-

versaalisen sosiaalipalvelujärjestelmämme yleisesti tarjoamia, ei tarveharkintaisia, palveluita.

Valtioneuvosto pitää tarpeettomana rajata kaikki yleishyödylliset taloudelliset palvelut artiklan ulkopuolelle.

Valtioneuvosto pitää artikloita 9—13 erittäin tärkeinä. Suomi tukee etenkin artiklan 9 (2) sisältämää velvoitetta jäsenmaille käydä lupajärjestelmät lävitse ja raportoida tuloksista. 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 artiklan 13 kohtaa 4 (automaattinen luvan myöntäminen määräajan umpeuduttua), valtioneuvosto 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 mukaisiin pakottaviin syihin. Lupamenettelyiden ja -muodollisuuksien käsittelyn määräaikaisten lyhyiden varmistaminen on lisäksi palvelun tarjoajan kannalta keskeistä. Valtioneuvoston mukaan Suomi voi hyväksyä komission muotoiluehdotuksen, mikäli kompromissin saavuttaminen tätä edellyttää.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan 16 artiklan muotoilu on osittain epäselvä. Se jättää tulokannanvaraiseksi sen, voidaanko artiklan 16 (2) kohdassa lueteltuja kieltoja asettaa kuitenkin mm. yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella, kun ne täyttävät syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Valtioneuvoston mukaan Suomi voi hyväksyä ehdotuksen, mutta artiklojen 16 (2) ja 16 (3) väliseen suhteeseen tulee kuitenkin saada lisäselvyyttä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellyt aikaisempaa palveludirektiiviehdotusta kahdessa lausunnossaan (StVL 6/2004 vp ja StVL 11/2004 vp). Valiokunta piti lähtökohtaisesti hyvin ongelmallisena, että kauppa- ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta laadittavat sisämarkkina-säännökset ulotetaan koskemaan sosiaali- ja terveyspalveluja, joiden sääntelyn tulisi ensisijaisesti tapahtua sosiaali- ja terveystaloudellisin perustein. Valiokunta piti erityisen tärkeänä varmistua siitä, että universaaleihin verorahoitettiin hyvinvointipalveluihin perustuvan järjestelmän vaatimukset tulevat riittävästi huomioon otetuiksi direktiivin jatkokäsittelyssä. Valiokunta katsoi, että sosiaali- ja terveyspalvelut tulee rajata alkuperämaaperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Tähän päätyi myös suuri valiokunta lausunnossaan (SuVL 2/2004 vp).

Komission uudessa direktiiviehdotuksessa on direktiivin soveltamisalasta poistettu useita aiemmin huolta herättäneitä aloja. Tällaisia ovat muun muassa terveyspalvelut, rahapelit ja osa sosiaalipalveluista. Valiokunta toteaa, ettei sillä ole ollut lausuntoa antaessaan käytettävissään direktiiviehdotuksen suomenkielistä versiota, minkä vuoksi lausunto perustuu pelkästään valtioneuvoston selvitykseen.

Valiokunta toteaa, että ulkomaisilla palveluntarjoajilla on Suomen nykyisen lainsäädännön perusteella melko vapaa ja syrjimätön pääsy Suomeen. Suomalaisille palveluntarjoajille tilanne ei ole välttämättä samanlainen muissa EU-maissa. Terveyspalvelujen sulkeminen kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle voi joissakin tapauksissa merkitä näiden palvelujen vientimahdollisuuksien heikkenemistä. Palveludirektiivin ulkopuolelle jäävien palvelujen osalta noudatetaan, kuten nykyisinkin, perussopimusten säännöksiä ja EY:n tuomioistuimen niitä koskevia tulkintoja.

Alkuperämaaperiaate on ehdotuksessa korvattu palveluiden vapaan liikkumisen periaatteella. Valtio, jossa palveluja tarjotaan, voi 16 artiklan perusteella kuitenkin asettaa esimerkik-

si kansanterveyden kannalta perusteltuja ehtoja palvelujen tarjoamiselle ja valvoa näiden ehtojen toteutumista. Valvonta ei näin ollen olisi lähtömaan toimenpiteiden varassa. Valiokunta pitää ehdotusta lähtökohtaisesti hyväksyttävänä, mutta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen artiklan täsmentämistarpeesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi perustuslakisopimuksesta antamassaan lausunnossa (StVL 5/2006 vp), että EU:n vahva toimivalta kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellisilla aloilla on heijastunut yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja laajentanut asteittain yhteisön toimivaltaa myös terveyspalveluihin. Tuomioistuin vakiintuneessa tulkintakäytännössä on katsoettu, että vaikka terveyspalveluiden järjestäminen kuuluu kansalliseen toimivaltaan, tulee tätä valtaa käytettäessä kunnioittaa perussopimuksen turvaamia vapauksia. Tuomioistuin on perustanut ratkaisunsa sisämarkkinoita koskeviin artikloihin. Valiokunta piti lausunnossaan myönteisenä kansanterveysartiklaan tehtyä lisäystä, mutta ilmaisi samalla huolensa siitä, että entinen epäselvyys terveyspalveluiden osalta jatkuu. Terveyspalveluja koskevan sääntelyn kannalta olisikin selkeämpää, että palveludirektiivissä erikseen todettaisiin alat, joihin alkuperämaaperiaatetta ei sovelleta. Valiokunta toteaa, että EY:n tuomioistuinikäytännön seurauksena on terveyspalveluiden osalta syntynyt tarve poliittiseen päätöksentekoon EU:n tasolla. Yksi mahdollisuus tähän on komission lupaaman terveyspalveludirektiivin yhteydessä.

Direktiivin soveltamisalaa kuuluvien sosiaalipalvelujen osalta valiokunta katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, ettei direktiiviä sovelleta universaalin sosiaalipalvelujärjestelmän yleisesti tarjoamiin palveluihin mukaan lukien palvelut, joiden saaminen ei edellytä tarveharkintaa. Valiokunta korostaa, että sosiaali- ja terveyspalveluiden tarkoituksena on mahdollistaa perusoikeuksien toteutuminen jokaisen ihmisen kohdalla. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksessä esitettyyn kantaan siitä, että direktiivin soveltamisalaa on tarpeen selkeyttää

soveltamisalaan kuuluvien sosiaalipalvelujen osalta.

Direktiiviä ei ehdotuksen mukaan sovelleta yleishyödyllisiin palveluihin eikä palvelujen tarjoamisen vapautta kaikkiin yleiseen taloudelliseen etuun liittyviin palveluihin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltiot voivat itse määritellä yleishyödylliset ja yleiseen taloudelliseen etuun liittyvät palvelut. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomessa toteutetaan yleishyödyllisten palve-

luiden ja yleiseen taloudelliseen etuun liittyvien palveluiden kansallinen määrittely ja laaditaan näihin palveluihin liittyvä kansallinen strategia.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Valto Koski /sd
vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok
jäs. Anne Holmlund /kok
Pehr Löf /r
Aila Paloniemi /kesk
Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /kesk

Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /vihr
Tapani Tölli /kesk
Raija Vahasalo /kok
Erkki Virtanen /vas
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.