

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2008 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla varannut muille valiokunnille mahdollisuuden antaa asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 9.5.2008 mennessä. Sosiaali- ja

terveysvaliokunta on päättänyt antaa lausunnon ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Mervi Kattelus ja hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on aiemmin antanut lausuntonsa Lissabonin sopimusta edeltävästä Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta käsitellessään siitä annettua valtioneuvoston selontekoa (StVL 5/2006 vp) sekä hallituksen esitystä (StVL 16/2006 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan kuuluvissa kysymyksissä on Lissabonin sopimuksessa tapahtunut vain vähäisiä muutoksia perustuslakisopimukseen verrattuna.

Sosiaalipolitiikka

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ei laajenna unionin toimivaltaa sosiaalipolitiikan alalla. Sopimuksessa on perustuslakisopimuksen tavoin uusi horisontaalimääräys, jonka mukaan unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämisen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamisen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoi-

seen suojeluun liittyvät vaatimukset (SEUT 2 artikla). Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt myönteisenä sosiaalisen suojelun takaaamisen ja syrjäytymisen torjumisen nostamista horisontaalisesti noudatettaviksi periaatteiksi.

Työeläketurvan poikkeusasema

Suomen liittyessä Euroopan unioniin lakisääteinen työeläketurva (TEL) sai poikkeusaseman siten, että Suomi sai oikeuden poiketa velvoitteesta saattaa ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi voimaan siltä osin kuin sitä olisi sovellettu työntekijäin eläkelaisissa säädettyyn vakuutustoimintaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että lakisääteisen työeläketurvan asema säilyy sopimus uudistuksessa muuttumattomana.

Lissabonin sopimuksella ei — toisin kuin olisi tehty perustuslakisopimuksessa — kumota jäsenvaltioiden liittymissopimuksia, joten Suomen liittymissopimukseen sisältyviin työeläkejärjestelmää koskeviin määräyksiin ei tule muutoksia nykytilaan verrattuna.

Liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturva

Liikkuvien työntekijöiden ja heidän perheensä jäsentensä sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön osalta siirrytään (uusi 48 artikla) perustuslakisopimusta vastaavasti neuvoston yksimielisestä päätöksenteosta tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen eli määränemistöpäätöksentekoon. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan suhtautunut myönteisesti uudistukseen, joka merkitsee jatkossa sosiaaliturvan koordinoitua koskevan lainsäädännön muuttumista määränemistöllä säädettäväksi.

Perustuslakisopimukseen verrattuna päätöksentekomenettelyyn sisältyvää ns. hätäjarrumekanismia on kehitetty. Hätäjarrumekanismi mahdollistaa sen, että neuvoston jäsen, joka katsoo ehdotuksen voivan vaikuttaa sen sosiaaliturvajärjestelmän tärkeisiin näkökohtiin, mukaan lukien sen soveltamisala, kustannukset tai rahoituksen tasapainoon, voi pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa lainsäädäntömenettely keskeytetään.

Asiaa käsiteltyään Eurooppa-neuvoston tulee neljän kuukauden kuluessa menettelyn keskeyttämisestä joko palauttaa esitys neuvostolle, mikä johtaa lainsäädäntömenettelyn jatkumiseen, taikka pyytää komissiota tekemään uusi ehdotus. Viimeksi mainitussa tapauksessa katsotaan, ettei alun perin ehdotettua säädöstä ole annettu. Perustuslakisopimukseen verrattuna menettelyyn on lisätty Eurooppa-neuvoston mahdollisuus olla myös toteuttamatta toimenpiteitä neljän kuukauden määräajan kuluessa. Myös tällöin katsotaan, ettei alun perin ehdotettua säädöstä ole annettu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää yksimielisyysvaatimuksesta luopumista perusteltuna, koska yhteensovittamislainsäädännön muuttaminen ja uudenaikaistaminen on yksimielisyysvaatimuksen vuoksi ollut hidasta. Vanhentuneen ja vaikeaselkoisen lainsäädännön seurauksena tuomioistuin on ottanut lainsäätäjän roolin ja muokannut ratkaisullaan merkittävästi yhteisön sosiaaliturvan koordinoitua. Vastikään tuomioistuin muutti sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen liitemääräystä, jonka mukaan Suomessa maksettava lapsen hoitotuki on maksuihin perustumaton etuus, joka maksetaan vain Suomessa asuvalle. Komission kanteesta tuomioistuin katsoi hoitotuen sairausetuudeksi, joka on maksettava myös muualla asuvalle. Tuomioistuimen ratkaisu muutti lainsäätäjän yksimielisesti hyväksymän määräyksen. Yksimielisyysvaatimus ei näin ollen ole suojannut suomalaisen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteitä. Lissabonin sopimuksen 42 artiklan määränemistöpäätöksentekoon liitettävä hätäjarrumekanismi saattaa yksimielisyysvaatimusta tehokkaammin suojata jäsenmaata sellaiselta unionin lainsäädännöltä, joka vaikuttaisi sen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta tärkeisiin näkökohtiin, sillä uusi päätöksentekomenettely asettaisi myös komissiolle korkean kynnyksen aloittaa edellisen kaltaisia oikeusprosesseja.

Kansanterveys

Valiokunta on pitänyt aiemmissa lausunnoissaan kansanterveyttä koskeviin määräyksiin perustuslakisopimuksessa tulleita oikeusperustan

laajennuksia Suomen kannalta myönteisinä. Kansanterveyttä koskeva artikla (152, konsolidoitu SEUT 168 artikla) on sisällytetty Lissabonin sopimukseen lähes sellaisena kuin se oli perustuslakisopimuksessa. Artiklaan on lisätty viittaus mielenterveyteen fyysisen terveyden ohella. Lisäksi artiklassa korostetaan rajat ylittävää yhteistyötä.

Uuden sopimuksen myötä unionin kansanterveystoimivalta lisääntyy lääkkeissä ja lääkinnällisissä laitteissa, joita koskeva yhteisöainsäädäntö nykyään perustuu yksinomaan sisämarkkina-artikloihin. Jatkossa harmonisoiva sääntely on mahdollista sekä sisämarkkina- että kansanterveysperustaisesti. Tätä kaksoisoikeusperustaa selventämään on annettu lyhyt julistus (nro 37).

Lisäksi uutta ei-harmonisoivaa sääntelyä voidaan antaa rajat ylittävien vakavien terveysuhkien, kuten tartuntatautien, seurannasta, hälyttämisestä ja torjumisesta. Tältä osin Lissabonin sopimus poikkeaa perustuslakisopimuksen tekstistä, jossa nämä toimet olivat lääkkeiden ohella harmonisoivan lainsäädännön kohdassa. Edelleen sopimuksen mukaan voidaan säätää ei-harmonisoivista kannustustoimista, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ehkäisemällä tupakointia ja alkoholin väärinkäyttöä. Näistäkin voidaan nykyisin voimassa olevan perustamissopimuksen nojalla säätää vain sisämarkkinaperusteisesti.

Terveyspalvelujen osalta Suomen keskeisenä neuvottelutavoitteena vuoden 2004 hallitusten välisessä konferenssissa oli ratkaisu, jolla sisämarkkinoiden ja terveyspalveluiden suhdetta selkiinnytettäisiin. Kansanterveysartiklan uudessa 7 kohdassa vahvistetaan se, että unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Jäsenvaltioiden tehtäviin todetaan myös kuuluvan terveyspalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen. Sopimuksesta poistettiin määräys, joka olisi rajoittanut artiklan koskemaan ainoastaan kansanterveyden alaa. Nyt mää-

räyksen soveltamisalasta tulee yleinen, kaiken unionitoiminnan kattava.

Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että vaikka terveyspalvelut on perinteisesti katsottu kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin vahva toimivalta kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellisilla aloilla on heijastunut yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja laajentanut asteittain yhteisön toimivaltaa myös terveyspalveluihin. Tuomioistuin on perustellut päätöksensä palveluiden, tavaroiden ja ihmisten vapaalla liikkuvuudella ja katsonut myös julkisesti rahoitettujen terveyspalveluiden olevan osa sisämarkkinoita. Valiokunta pitää myönteisenä kansanterveysartiklan laajennusta, mutta ilmaisee samalla huolensa siitä, että entinen epäselvyys terveyspalveluiden osalta jatkuu.

Kauppapolitiikka ja sosiaali- ja terveyspalvelut

Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan käsitellyt kauppapolitiikkaa koskevia määräyksiä kansallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta.

Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat määräykset Lissabonin sopimuksessa (konsolidoitu SEUT 206 ja 207 artiklat) vastaavat sisällöltään perustuslakisopimuksen määräyksiä. Kulttuuri- ja audiovisuaalisten palveluiden sekä koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta sopimus merkitsee unionin toimivallan luonteen muuttumista unionin ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta unionin yksinomaiseksi toimivallaksi.

Neuvosto tekee kauppapolitiikan alalla ratkaisunsa pääsääntöisesti määräenemmistöllä. Neuvosto päättää määräenemmistön sijaan yksimielisesti sopimuksista sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla, mikäli sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palveluiden järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa niiden tarjoamista jäsenvaltioiden toimesta. Määräyksen johdosta päätöksenteko on siis yksimielistä, jos on olemassa vaara, että unionin kauppapolitiikan kautta syntyisi mahdollista vakavaa haittaa hyvinvointipalveluiden perusrakenteille. Lissabonin sopimus ei sisällä nimenomaisia määräyksiä mahdollisen haitan määrit-

telytavasta, mutta se tulisi käytännössä tapahtumaan osana unionin normaalia päätöksentekoprosessia unionin toimielinjärjestelmän puitteissa. Mikäli asiassa ei päästäisi ratkaisuun, kysymys määräyksen tulkinnasta olisi mahdollista saattaa unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Valiokunnan näkemyksen mukaan sopimukseen lisätystä turvalausekkeesta huolimatta on riskinä, että hyvinvointipolitiikka yhä lisääntyvästi alistetaan EU:n yhteiselle sisämarkkina- ja kauppapolitiikalle. Sinänsä on myönteistä, että Lissabonin sopimukseen on kirjattu turvalausekkeen lisäksi jäsenvaltioiden kansallisia etuja turvaava harmonisointikielto: unionin kauppapoliittisen toimivallan käyttö ei saa merkitä jäsenvaltioiden lakien ja määräysten yhdenmukaistamista silloin, kun se ei ole perussopimusten mukaan muutenkaan mahdollista. Kauppapoliittisen toimivallan käyttö ei myöskään vaikuta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon.

Yleishyödylliset palvelut

Yleishyödyllisiä palveluita koskeva määräys vastaa perustuslakisopimuksessa sovittuja muotoiluja. Lissabonin sopimuksen 16 artiklassa (konsolidoitu SEUT 14 artikla) on uusi oikeusperusta, jonka mukaan voidaan säätää yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden periaatteista sekä taloudellisista ja rahoituksellisista edellytyksistä.

Lissabonin sopimukseen vuoden 2007 HVK:ssa liitettyssä pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista pyritään korostamaan näiden palveluiden merkitystä ja sopimaan niiden tulkintaa koskevista määräyksistä. Pöytäkirjassa (nro 9) luetellaan unionin yhteisiä arvoja, jotka liittyvät yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin ja jotka tulee ottaa huomioon niitä tarjottaessa. Näitä ovat muun muassa kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta niiden tarjotessa, tilatessa ja järjestäessä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita vastaten. Lisäksi huomioon tulee ottaa yleistä taloudellista etua koskevien eri palveluiden erilaisuus ja erot käyt-

täjien tarpeissa ja mieltymyksissä, jotka voivat johtua erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista. Myös laadun ja turvallisuuden korkea taso, kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleinen saatavuus ja käyttäjien oikeuksien edistäminen on otettava tässä yhteydessä huomioon. Pöytäkirjan mukaan perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleisiä, muuta kuin taloudellista etua koskevia palveluja.

Valiokunta korostaa sitä lähtökohtaa, että yleishyödyllisten palvelujen organisointi ja rahoitus kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin, vaikka niiden sääntelylle on nyt luotu oikeusperusta. Sääntöjä siitä, milloin on kyse taloudellisesta palvelusta, johon on sovellettava EU:n sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisäännöksiä, on jatkossa tarpeen selkeyttää. Suomen kannalta on olennaista, että määrittelyssä otetaan huomioon itsehallinnollisten kuntien vastuu palveluista ja kolmannen sektorin toimijoiden rooli yleishyödyllisten palvelujen tuottajina.

Avoimen koordinaation menetelmä

Valiokunta on lausunnoissaan suhtautunut varauksellisesti perustuslakisopimuksen III-213 artiklaan lisättyyn komission oikeuteen tehdä aloitteita, joilla on tarkoitus vahvistaa suuntaviivoja ja indikaattoreita, järjestää tietojen vaihtoa parhaista käytännöistä sekä valmistella tarvittavat tekijät säännöllistä seurantaa ja arviointia varten. Lissabonin sopimus sisältää vastaavan määräyksen (SEUT 140 artikla). Menettelyä on verrattu avoimen koordinaation menetelmään.

Avoimen koordinaation menetelmästä ei ole sisällytetty perussopimukseen yleislauseketta, vaikka vuoden 2004 hallitusten välistä konferenssia valmistellut konventti asiaa harkitsikin. Vastaava menettely sisältyy kuitenkin eräisiin oikeusperustamääräyksiin (sosiaalipolitiikka SEUT 140 artikla, kansanterveys SEUT 152 artikla, teollisuus SEUT 157 artikla ja tutkimus SEUT 165 artikla). Näillä aloilla kysymys on siten unionin toimivaltaan kuuluvasta toiminnasta, ei varsinaisesti tähän asti toteutetusta

avoimen koordinaation menetelmästä. Muilla aloilla, joilla menetelmää EU:ssa sovelletaan, avoimen koordinaation menetelmä säilyy perussopimuksissa sääntelemättömänä, joustavana, jäsenvaltioiden välisen poliittisen yhteistyön välineenä.

Perusoikeuskirja

Lissabonin sopimus vahvistaa unionin ihmis- oikeus- ja perusoikeuslottuvuutta. Sopimuksen 6 artikla sisältää viittauksen perusoikeuskirjaan, uuden oikeusperustan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä yleisen määräyksen perusoikeuksien asemasta osana unionin oikeutta sen yleisinä periaatteina. Valiokunta pitää valitettavana, että perustuslakisopimuksesta poiketen perusoikeuskirjaa ei sisällytetä kokonaisuudessaan perussopimukseen. Myönteistä kuitenkin on, että sille luodaan perussopimukseen verrattava oikeudellinen asema (SEUT 6 artiklan 1 kohta).

Sosiaaliset oikeudet on kirjoitettu perusoikeuskirjaan niin, että niiden sisältö määräytyy kansallisten lainsäädäntöjen perusteella. Valiokunta on aiemmin todennut, että perusoikeudet

voivat uutena tulkintaperusteena saada merkitystä myös sisämarkkinavapauksien tulkinnassa ja että niillä voi olla tärkeä merkitys perusvapauksien, kuten palvelujen tarjoamisen vapauden, rajoitusperusteena. Perusoikeuskirjan myönteinen vahvuus on valiokunnan näkemyksen mukaan siinä, että sillä tosiasiallisesti voidaan vahvistaa sosiaalisen Euroopan arvopohjaa.

Edellä olevan perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on valiokunnan toimialaan kuuluvilta osin hyväksyttävissä.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Håkan Nordman /r
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Maria Guzenina-Richardson /sd	Pertti Salovaara /kesk
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Lenita Toivakka /kok
	Arja Karhuvaara /kok	Erkki Virtanen /vas
	Anneli Kiljunen /sd (osittain)	vjäs. Tapani Tölli /kesk.
	Marjaana Koskinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.