

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2008 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus"

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta "Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus" (E 26/2008 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusjohtaja Sakari Karvonen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
- lakimies Johanna Karlström, Suomen Kuntaliitto
- kehittämispäällikkö Pirjo Pietilä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut tiedonantopaketin yhtenäismarkkinatarkastelusta EU:n sisämarkkinoiden nykyaikaistamiseksi. Tässä yhteydessä on tavoitteena myös selkiyttää EU:n sääntöjen soveltamista yleishyödyllisiin palveluihin. Lisäksi tiedonantopaketti sisältää tiedonannon yleishyödyllisistä palveluista, joihin luetaan myös yleishyödylliset sosiaalipalvelut. Tiedonannossa korostetaan yleishyödyllisistä palveluista tehdyn pöytäkirjan merkitystä Lissabonin sopimusluonnoksessa. Pöytäkirja tarjoaa yhtenäisen kehyksen EU:n toiminnalle ja toimii viitekehyksenä kaikille hallintotasaille.

Yleishyödyllisiä palveluita koskevassa tiedonannossa todetaan, että yleishyödyllisten palveluiden laajuus ja niiden järjestämisen tavat vaihtelevat merkittävästi sen mukaan, miten valtio on perinteisesti puuttunut markkinoiden toimintaan eri maissa. Julkisten viranomaisten itse verorahoin tuottamat palvelut eivät kuulu taloudellisten palveluiden määritelmään, joten niihin ei siten sovelleta EU:n sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä. Periaatteena on, että EU:n sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä sovelletaan taloudelliseksi luokiteltaviin yleishyödyllisiin palveluihin eli palveluihin, joita suoritetaan maksusta, kuten televiestintä-, energia-, liikenne- ja postipalvelut.

Tiedonannossa ehdotetaan strategiaa sosiaalipalvelujen (esim. sosiaalinen asuntotarjonta, lastenhoito, toimeentulotuet) laadun parantamiseksi. Se on jatkoa aiemmin vuonna 2004 julkaistulle valkoiselle kirjalle. Tiedonannon ehdotukset pohjautuvat laajaan kuulemiskierrokseen, joka käynnistettiin vuonna 2006. Tiedonanto täsmentää kuulemiskierroksen perusteella muodostunutta kuvaa sosiaalipalveluiden roolista ja järjestämisperiaatteista.

Tiedonannon mukaan EU:n toimien tulee kunnioittaa läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista yleishyödyllisissä palveluissa. Erityisesti sosiaalipalveluissa tarvitaan joustavuutta erilaisiin asiakkaiden tarpeisiin vastaamisessa. Sosiaalipalveluiden laatua halutaan edistää systemaattisesti. Rahallista tukea saadaan Euroopan sosiaalirahastosta sekä Progress – ohjelman kautta. Komissio kehittää yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa EU:n vapaaehtoiset yhteiset puitteet siitä, miten laatia, valvoa ja arvioida yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden laatustandardeja.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää keskustelua yleishyödyllisistä palveluista mukaan lukein yleishyödylliset sosiaalipalvelut tärkeänä ja komission aiheesta antamaa tiedonantoa tarpeellisena. Suomi on pääosin tyytyväinen komission tiedonannossa esittämiin linjauksiin. Suomi katsoo, että tietoa ja tietoisuutta yhteisöoikeuden soveltamisesta yleishyödyllisiin palveluihin ml. yleishyödylliset sosiaalipalvelut on lisättävä ja oikeusvarmuutta on parannettava käytännönläheisin keinoin. Tämän vuoksi Suomi pitää erityisen tervetulleena komission pyrkimystä selvittää tiedonannossaan yleishyödyllisen palvelun käsitettä ja määrittelyä ja siihen vaikuttavaa EU-tason sääntelyä.

Suomi pitää hyvänä tiedonannon lähtökohtaa, jonka mukaan yleishyödyllisten palvelujen

organisointi ja rahoitus kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin. Kuitenkin silloin, kun kyseessä on taloudellinen palvelu, on sovellettava EU:n sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisäädöksiä.

Suomi pitää hyvänä, että yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden (ml. työllisyyssektorin palveluiden) määrittelyssä turvataan kansallinen joustavuus, jotta eri maiden sosiaalipalvelujärjestelmien erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Suomi katsoo, että tiedonannossa esitetty listaus sosiaalipalveluiden yleisistä piirteistä ja niille asetetuista yhteiskunnallista tavoitteista on selventävä.

Yleishyödyllisten palveluiden määrittelyssä on otettava huomioon se, että palveluista vastaavat Suomessa, varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta, kunnat. Yleishyödyllisten palveluiden osalta on otettava käyttäjien oikeuksien ohella huomioon, että yleishyödyllisten palveluiden järjestäminen liittyy myös asukkaiden itsehallintoon perustuvaan kunnalliseen itsehallintoon. Suomi katsoo, ettei tätä ole otettu tiedonannossa riittävästi huomioon. Suomi katsoo, että sosiaalipalveluiden laadun parantaminen on yhteinen haaste, jossa on otettava huomioon jäsenmaiden sosiaalipalvelujärjestelmien ja perinteiden erot.

Suomi katsoo, että tässä vaiheessa ei ole tarpeellista luoda uutta yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevaa EU-tason lainsäädäntöä tai sääntelyä. Sen sijaan Suomi pitää tärkeänä jatkaa yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista käytävää vuoropuhelua EU:ssa.

Vuoropuhelun jatkaminen ja ymmärryksen lisääminen on tärkeää kaikilla tasoilla. Suomi kannattaa komission pyrkimystä laatia nykyistä lainsäädäntöä selkeyttäviä tulkintaohjeita ja lisätä yhteisöoikeutta koskevaa tietoisuutta oikeusvarmuuden parantamiseksi käytännön tasolla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission tiedonanto yleishyödyllisistä palveluista on annettu osana isompaa tiedonantopakettia, liittyen yhtenäismarkkinatarkasteluun EU:n sisämarkkinoiden nykyaikaistamiseksi. Tiedonanto on jatkoa komission vuonna 2003 julkaisemalle vihreälle kirjalle ja vuonna 2004 julkaisemalle valkoiselle kirjalle yleishyödyllisistä palveluista sekä vuonna 2006 antamalle tiedonannolle yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista.

Valtion- ja hallitusten päämiesten allekirjoittama Lissabonin sopimus sisältää artiklan, jossa luodaan uusi oikeusperusta EU:n toimille yleishyödyllisten palveluiden osalta. Valiokunta pitää myönteisenä, että tässä tilanteessa komissio pyrkii tiedonannollaan selventämään niihin sovellettavia periaatteita. On myös hyvä, että komissio jatkaa valkoisessa kirjassa luvattua prosessia sosiaalipalveluiden luonteen selvittämisestä.

Komissio katsoo Lissabonin sopimuksen olevan ratkaiseva askel kohti selkeiden ja luotettavien puitteiden luomista yleishyödyllisille palveluille. Sopimuksen voimaantulo antaa yhteisölle laillisen mahdollisuuden uusien toimien käyttöön. Siihen asti komissio tukeutuu yleishyödyllisistä palveluista laadittuun pöytäkirjaan.

Lissabonin sopimukseen vuoden 2007 HVK:ssa liitettyssä pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista pyritään korostamaan näiden palveluiden merkitystä ja sopimaan niiden tulkintaa koskevista määräyksistä. Pöytäkirjan mukaan perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivalttaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevia palveluja. Pöytäkirjassa luetellaan unionin yhteisiä arvoja, jotka liittyvät yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin ja jotka tulee ottaa huomioon niitä tarjottaessa.

Valiokunta katsoo, että vaikka tiedonannolla selkeytetään yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavia periaatteita, keskustelua sosiaali- ja ter-

veyspalveluihin vaikuttavista päätöksistä sekä säädöksistä vaikeuttaa edelleen huomattavasti käsitteistön tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys. Riippuen siitä, miten käytettyä käsitteistöä ja erityisesti taloudellisten ja ei-taloudellisten palveluiden rajaa tulkitaan, sillä saattaa olla merkittäviä seurauksia myös Suomen sosiaaliturva- ja -palvelujärjestelmälle. Erityisen tärkeäksi muodostuu rajanveto yleishyödyllisten palveluiden ja yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden välillä, koska niihin sovellettavat yhteisösäädökset eroavat toisistaan. Esimerkiksi palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolella ovat yleishyödylliset palvelut, kun se sen sijaan tulee sovellettavaksi yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin. Myös sosiaalipalvelut voivat olla sekä taloudellisia että ei-taloudellisia palveluja.

Taloudellisen ja ei-taloudellisen palvelun erottamiseen ei komission mukaan voida antaa yksiselitteisiä ohjeita ja siksi palvelun luonnetta on tarkasteltava tapaus tapaukselta. Komission asiakirja jättääkin edelleen käsitteelle paljon tulkinnanvaraa. Myös EY:n oikeuskäytäntö on palveluiden osalta käytännössä osoittautunut vaikeasti tulkittavaksi.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä tiedonannon lähtökohtaa, jonka mukaan yleishyödyllisten palvelujen organisointi ja rahoitus kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin. On myös myönteistä, että tiedonanto tunnustaa sosiaalipalveluiden olevan eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden tukipylväitä, että ne edistävät useita yhteisölle keskeisiä tavoitteita ja arvoja ja että niillä taataan ihmisten perusoikeuksien toteutumista.

Valiokunta korostaa, että viranomaistehtävistä samoin kuin asiakkaan oikeusturvasta on säädettävä kansallisessa laissa. Kilpailun rinnalla on tärkeää kyetä takaamaan asiakkaan sosiaalisten, kulttuuristen ja kielellisten perusoikeuksien toteutuminen. Tiedonannossa mainittu sosiaalipalveluiden laadun parantaminen on tärkeä yhteinen tavoite, mutta siinä on otettava huomioon järjestelmien ja perinteiden erot. Suomen kan-

nalta on myös olennaista korostaa kansallisena erityispiirteensä itsehallinnollisten kuntien vastuuta palveluista ja kolmannen sektorin toimijoiden merkittävää roolia yleishyödyllisten palvelujen tuottajina.

Valiokunta pitää sosiaalipalveluiden osalta tärkeänä painottaa, että palveluiden yhteiskunnallisten tehtävien toteutuminen tulee varmistaa silloinkin, kun kilpailuttaminen tai markkinat toimivat puutteellisesti. Tästä syystä on tarpeen korostaa, että kilpailu- ja sisämarkkinakysymysten yhteydessä on kunnioitettava julkisen sektorin hyvinvointitehtäviä, joihin Suomessa kuuluu muun muassa tasa-arvoa ja universaalisuutta korostavia selkeitä velvoitteita. Myös kilpailuteuilla markkinoilla tulee taata palveluiden laatu ja tasapuolisuus, minkä vuoksi sääntelyn tulee mahdollistaa joustavuus niin, että paikallisille päätöksentekijöille jää reagointimahdollisuus silloin, kun sosiaalipalvelumarkkinoilla ilmenee epäkohtia.

Valtioneuvosto katsoo, että tässä vaiheessa ei ole tarpeellista luoda uutta yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevaa EU-tason lainsäädäntöä tai sääntelyä. Sen sijaan Suomi pitää tärkeänä jatkaa yleishyödyllisistä sosiaalipalve-

luista käytävää vuoropuhelua EU:ssa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Uutta sääntelyä ei tässä vaiheessa ole tarpeellista luoda, koska yhteisen lainsäädännön vaikutuksia erilaisiin järjestelmiin ei ole kyetty vielä selvittämään. Myöskään siitä, mikä olisi sääntelyn sisältö, ei ole selvyttä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi palveludirektiivistä antamassaan lausunnossa (StVL 12/2006 vp), että Suomessa tarvitaan pikaisesti yleishyödyllisten palveluiden ja yleiseen taloudelliseen etuun liittyvien palveluiden kansallinen määrittely ja niihin liittyvä kansallinen strategia. Palveludirektiivin kansallisen implementoinnin yhteydessä on tarpeen saada selvyys siitä, mitkä sosiaalipalvelut kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan. Tästä syystä valiokunta kiirehtii valtioneuvostossa tehtävää selvitystyötä.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
jäs. Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /kesk
Marjaana Koskinen /sd
Håkan Nordman /r
Päivi Räsänen /kd

Pertti Salovaara /kesk
Anni Sinnemäki /vihr
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Sanna Lauslahti /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.