

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 4 päivänä kesäkuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (U 31/2004 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Satu Mäkynen, kauppa- ja teollisuusministeriö

- hallitusneuvos Heli Backman, hallitusneuvos Jouni Laiho ja ylitarkastaja Mari Mustakoski, sisäasiainministeriö
- hallitussihteeri Merja Leinonen ja kulttuuri- sihteeri Minna Polvinen, opetusministeriö
- hallitussihteeri Eeva Kangasniemi, hallitussihteeri Mervi Kattelus ja ylijohtaja Kari Välimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö
- yksikön päällikkö Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 13.1.2004 ehdotuksen neuvoston ja parlamentin direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla. Kysymys on kokonaan uudesta lainsäädäntöehdotuksesta, jolla pyritään edistämään sekä palvelujen tarjoajien sijoittautumista toiseen jäsenmaahan että tilapäisesti rajan yli tarjottavien palveluiden vapaata liikkuvuutta. Direktiiviehdotus on osa Lissabonin Eurooppa-neuvoston asettaman talous- ja kilpailukykytavoitteen toteuttamista ja jatkoa komission kertomukselle palvelujen sisämarkkinatilanteesta (30.7.2002, asiakirja (KOM)2002 441 lopullinen).

Ehdotuksen mukaan direktiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin taloudellisiin palveluihin. Soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin jätetty rahoituspalvelut, sähköisen viestinnän palvelut sekä kuljetuspalvelut liikennepolitiikkaan liittyviltä osin. Direktiiviä ei sovelleta myöskään verotusta koskeviin asioihin. Säädettyjä ammatteja harjoittavien tarjoamat palvelut kuuluvat direktiivin soveltamisalaan (esimerkiksi lääkärit, farmaseutit, lakimiehet ja veroneuvojat).

Direktiiviehdotuksen johdanto-osassa vahvistetaan, että palvelut, jotka valtio suorittaa vastikkeetta sosiaali-, kulttuuri-, koulutus- ja lainkäyt-

tötehtäviensä täyttämiseksi, eivät ole luonteeltaan taloudellisia, eivätkä kuulu direktiiviehdotuksen soveltamisalaan. EY-tuomioistuimen tulkinnan mukaan vastikkeettomiksi tulkitaan myös palvelut, joista peritään vastike, mutta vastike alittaa palvelun tuotantokustannukset merkittävällä tavalla.

Direktiiviehdotus asettaa jäsenmaiden viranomaisille selkeän velvoitteen parantaa ja yksinkertaistaa palvelujen tarjontaan liittyviä hallinnollisia menettelyjään. Lähtökohtana on periaate, jonka mukaan palvelun tarjoaja voi hoitaa kaikki sijoittautumiseen ja palvelun tarjoamiseen liittyvät hallinnolliset menettelyt ja muodollisuudet yhden asiointipisteen kautta. Ehdotuksessa on myös joukko lupamenettelyihin liittyviä yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden tarkoituksena on ensisijassa estää kaikenlaista syrjintää ja kilpailun vääristymistä.

Direktiiviehdotuksessa luetellaan niin sanotut kielletyt vaatimukset, joita jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan, sekä niin sanotut arvioitavat vaatimukset, joiden osalta jäsenvaltion on tarkastettava oma lainsäädäntönsä ja varmistettava, että vaatimukset ovat syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhteisia.

Ehdotuksen lähtökohtana on turvata toisesta jäsenvaltiosta tarjottavien palvelujen yhdenvertainen kohtelu kaikkialla unionissa. Keskeisin periaate on, että palveluntarjoajan tulee noudattaa oman alkuperämaansa lainsäädäntöä myös tarjotessaan palveluja rajan yli muihin jäsenvaltioihin. Vastaanottajamaa ei saa asettaa lisävaatimuksia palveluntarjoajalle, eikä vastaanottajamaalla ole myöskään välitöntä valvontaoikeutta tai -velvoitetta. Vastaavasti alkuperämaan viranomaisten tulee valvoa myös palveluntarjoajan toimia muissa jäsenmaissa.

Alkuperämaaperiaate perustuu EU:n perustamissopimuksessa määriteltyyn palvelun tarjoamisen vapauteen, ja sitä sovelletaan useissa sisämarkkinasäännöksissä. Direktiiviehdotuksessa on alkuperämaaperiaatteesta tehty joukko yleisiä, luonteeltaan pysyviä poikkeuksia. Direktiiviä ei esimerkiksi sovelleta posti-, sähkö-, kaasun- ja vesijakelupalveluihin. Alkuperämaaperi-

aatteen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös ammattipätevyyteen ja lähetettyihin työntekijöihin liittyvät asiat.

Ehdotukseen ei sisälly poikkeusta, joka sulki yksityisten väliset oikeussuhteet alkuperämaaperiaatteen ulkopuolelle. Tämä on periaatteellisesti merkittävä laajennus perustamissopimuksen mukaiseen palvelujen tarjonnan vapauteen. Alkuperämaaperiaatetta ei kuitenkaan sovelleta sopimuspuolten vapauteen valita sopimukseen sovellettava lainsäädäntö, kuluttajien kanssa tehtyihin sopimuksiin, kiinteää omaisuutta koskeviin sopimuksiin eikä palveluntarjoajan vastuuseen henkilövahingoista.

Palvelutoiminnan kansallisen sääntelyn ja valvonnan kannalta tärkeä poikkeus on se, että alkuperämaaperiaatetta ei sovelleta vaatimuksiin, jotka liittyvät suoraan palvelun suorituspaikan erityispiirteisiin ja joiden noudattaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tai kansanterveyden tai ympäristön suojelemiseksi.

Ehdotukseen on myös sisällytetty vastaanottajamaan mahdollisuus erittäin poikkeuksellisissa, yksittäisissä tilanteissa käyttää tiettyjä suojamekanismeja muista jäsenmaista tuleville palveluille. Nämä poikkeusolosuhteet liittyvät palvelujen turvallisuuteen, kansanterveyteen, terveydenhuollon alan ammattien harjoittamiseen ja vähemmistöjen suojeluun. Alkuperämaaperiaatteen on lisäksi ehdotettu eräitä, muun muassa rahapeleihin sovellettavia määräaikaista poikkeusjärjestelyjä.

Direktiivi sisältää lisäksi säännöksiä muun muassa palvelujen vastaanottajien oikeuksista, työntekijöiden tilapäisestä lähettämisestä, palvelujen laadusta, palveluntarjoajien toiminnan valvonnasta, jäsenvaltioiden keskinäisestä yhteistyöstä sekä erityisestä lähentymisohjelmasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotusta kannatettavana. Ehdotetunkaltaisen laajan soveltamisalan palveludirektiivin tarve on ilmeinen sisämarkkinoiden tehokkaamman toiminnan ja Euroopan kilpailukyvyyn kehittämisen kannalta. Palveludirektiivi on yksi keskeisimmistä yksit-

täisistä välineistä tavoiteltaessa Lissabonissa asetettuja tavoitteita. Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta tarpeettoman byrokratian karsimiseksi elinkeinotoiminnassa. Tällä asialla on erityistä merkitystä suomalaisille vientiyrityksille.

Ehdotus on soveltamisalaltaan ja vaikutuksiltaan varsin laaja. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen nykyisessä, varhaisessa valmisteluvaiheessa ei ole vielä edellytyksiä ottaa kantaa direktiiviehdotuksen sisältämiin kaikkiin yksittäisiin määräyksiin.

Direktiiviehdotuksen sisältämien tiettyjen yksittäisten määräysten osalta valtioneuvosto voi vahvistaa seuraavat kannanotot:

Valtioneuvosto toteaa, että koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut kuuluvat direktiiviehdotuksen soveltamisalaan ainoastaan silloin, kun palvelutoiminnasta suoritetaan tuotantokustannuksiin nähden huomattava vastike, jolloin palvelu täyttää EU-oikeudessa määritellyn taloudellisen toiminnan tunnusmerkit. Direktiiviehdotusta ei näin ollen tule soveltaa vastikkeetta tai tuotantokustannukset vain osin kattavaa vastiketta vastaan tarjottaviin julkisiin palveluihin. Valtioneuvosto korostaa, että jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen soveltamisalaa on tältä osin selkiytettävä ja vastikkeen määritelmää selvennettävä.

Valtioneuvosto katsoo, että 9—13 artiklojen sisältämät määräykset liittyen lupamenettelyihin ovat kannatettavia ja vastaavat hyvin kansallisen lainsäädäntömme sisältämiä periaatteita ja määräyksiä. Kuitenkin 13 artiklan 5 kohdan c alakohdan muotoilu, jonka mukaan luvan myöntämiselle säädetyn määräajan ylittäminen johtaisi luvan automaattiseen myöntämiseen, on ongelmallinen.

Valtioneuvosto katsoo, että 14 artiklan sisältämät kielletyt vaatimukset sekä 15 artiklassa tarkoitetut arvioitavat vaatimukset ovat lähtökohtaisesti hyväksyttävissämme. Apteekkitoiminta tulee kuitenkin sulkea pois 14 ja 15 artiklojen soveltamisalasta, jos ei voida varmistaa kattavan ja tasapuolisen lääkejakelun edellytysten turvaamista koko maassa. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että lopullinen kanta 14 artiklan

5 kohdan sisältämään taloudellisen tarveharkinna kieltoon voidaan taksitoiminnan osalta muodostaa aikaisintaan, kun liikenne- ja viestintäministeriön asettaman taksilakityöryhmän työ on saatu päätökseen 15.6.2004. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, ettei nykyisen taksijärjestelmämme korkeaa laatua tai alueellista kattavuutta heikennetä.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen säännösten suhdetta Suomessa tarjolla olevien televisio- ja radiolähetysten toimilupasääntelyyn sekä muihin kansallisen radiohallinnon kysymyksiin tulee vielä selventää.

Valtioneuvosto toteaa, että direktiiviehdotuksen sisältämän alkuperämaaperiaatteen perusta on EU:n perustamissopimuksessa määritellyssä palveluiden tarjoamisen vapaudessa. Periaatteen ottaminen lähtökohdaksi elinkeinon harjoittamiseen liittyvien sääntöjen osalta on välttämättömyys palvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Samalla on kuitenkin varmistettava perusteltujen yleisen edun vaatimien poikkeusmahdollisuuksien olemassaolo, mikä edellyttää selvennyksiä ja muutoksia ehdotuksen sisältöön. Ehdotuksen 16 artiklan sisältämä alkuperämaaperiaate ja siitä 17—19 artikloissa kirjatut poikkeukset ovat hyväksyttävissä eräin poikkeuksin.

Valtioneuvosto pitää alkuperämaaperiaatteen yleistä soveltamista yksityisten välisiin oikeussuhteisiin ongelmallisena, etenkin suhteessa kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasääntöihin. Alkuperämaaperiaatteen suhde lainvalintasääntelyyn jää direktiiviehdotuksessa epäselväksi, vaikka siinä on eräitä lainvalintaa koskevia poikkeuksia. Jatkotyössä on varmistettava, että erityisesti sopimusvelvoitteita ja vahingonkorvausvastuuta koskevat kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasäännöt suljetaan alkuperämaaperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin muun muassa vältetään lainvalintasääntelyn hajottaminen tavalla, joka johtaisi usean oikeusjärjestelmän säännösten soveltamiseen yksittäisessä asiassa. Vahingonkorvausvastuun osalta pääsääntönä tulisi olla vahingon ilmene mispaikan lainsäädännön soveltaminen (näin myös U 47/2003 vp).

Vaikka ehdotukseen sisältyykin mm. kansanterveyden suojeluun perustuva poikkeusmahdollisuus alkuperämaaperiaatteesta, valtioneuvosto korostaa edelleen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta palvelun valvonnan tulee kaikissa tapauksissa tapahtua kyseisen vastaanottajajäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja kyseisen jäsenvaltion viranomaisten toimesta.

Terveydenhoidon korvaamisen osalta valtioneuvosto toteaa, että 23 artiklan määräykset ovat hyväksyttävissä siltä osin kuin voidaan varmistaa, että niitä sovellettaisiin Suomessa ainoastaan sairausvakuutusjärjestelmästä kansallisesti määriteltyjen taksojen mukaisesti maksettaviin korvauksiin, joita potilas hakee toisessa jäsenvaltiossa itse maksamiinsa sairaanhoidon kustannuksiin. Artiklan hyväksyminen edellyttää sanamuotojen ja määritelmien tarkentamista sekä rajanvedon selkeyttämistä sosiaaliturvan koordinoitiasetukseen 1408/71.

Valtioneuvosto toteaa, että 24—25 artiklan sisältämällä määräyksillä ei puututa lähetetyistä työntekijöistä annetun direktiivin 96/71/EY määräyksiin. Valtioneuvosto korostaa, että 24 artiklan määräykset tietojen jälkikäteisestä säilyttämisestä sekä jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä palvelusuhteen valvonnan osalta ovat oikeansuuntaisia ja parannuksia nykyiseen lähetettyjä työntekijöitä koskevaan EU-sääntelyyn.

Jatkotyössä on huolehdittava, ettei lähetettyjen työntekijöiden valvonnan edellytyksiä nykyisestä heikennetä. Valmistelussa tulee myös huomioida työministeriössä asetetun kolmikanlaisen työryhmän työ, jossa valmistellaan hallituksen esityksiä toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden työsuhteen ehtojen valvontaa. Eduskunta on edellyttänyt hallituksen tuovan tätä tarkoittavat esitykset eduskunnalle käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2004. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei direktiivillä heikennettäisi yksityistä työnvälitystoimintaa ja vuokratyötä koskevaa kansallista sääntelyä eikä valvontamahdollisuuksia.

Edelleen valtioneuvosto toteaa, että kolmansien maiden kansalaisten lähettämisen osalta eh-

dotuksen jatkovalmistelun lähtökohtana tulee olla EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti Vander Elst -ratkaisu (C-43/93).

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen 27 artiklassa määriteltyjen ammatillisten vakuutus- ja takuiden osalta ehdotettu velvoite erityisen terveys- tai turvallisuusriskin omaavan toiminnan vastuuvakuutuksista ei täytä perusoikeuksia (tässä elinkeinovapaus) rajoittavalta sääntelyltä edellytettyä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Vastuuvakuutusvelvoitteen piiriin sisällytettävien alojen määrittäminen neuvonantavassa komitologiamenettelyssä ei myöskään täytä perustuslaissa asetettua lailla säätämisen velvoitusta. Tähän artiklaan liittyen tulee varmistaa, että Suomessa tarjottujen terveyspalvelujen osalta voidaan ulkomaisen palveluntarjoajan osalta jatkossakin vaatia Suomen potilasvahinkolain mukaista potilasvahinkovakuutusta.

Valtioneuvosto korostaa, ettei ehdotuksella puututa johdanto-osan 35 kappaleen mukaan kansallisiin lakisääteisiin yksinoikeuksiin. Jatkotyössä tulee huolehtia, että ehdotuksen artiklamuotoiluihin sisällytetään samansisältöinen muotoilu. Koska lisäksi alkuperämaaperiaatteen on 19 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tehty rahapelitoiminnan osalta määräaikainen, kestoltaan rajaamaton siirtymäaikajärjestely, ei tällä direktiiviehdotuksella ole vaikutuksia kansalliseen rahapelisääntelyymme. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen jatkotyössä tulee varmistua, ettei direktiiviehdotuksella puututa kansalliseen alkoholin vähittäismyyntimonopoliin.

Valtioneuvosto toteaa, että nykymuotoilussa direktiiviehdotuksen soveltamisala ja tietyt määritelmät jäävät osin epäselviksi ja niihin tulee saada selvennyksiä ennen lopullista kannanmuodostusta. Etenkin ehdotuksen soveltamisen kannalta keskeisiin määritelmiin tilapäisen palvelun tarjoamisen ja sijoittautumisen välillä tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Samoin jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että niin sanotuissa kumulatiivisissa soveltamistilanteissa, joissa

palveludirektiiviä sovellettaisiin yhdessä sektori-kohtaisen EU-sääntelyn kanssa, soveltaminen olisi mahdollisimman yksiselitteistä ja ennakoitavaa.

Valtioneuvoston kantoja tarkennetaan neuvostokäsittelyn edetessä. Valtioneuvosto tulee toimittamaan Eduskunnalle jatkokirjelmän tästä direktiiviehdotuksesta mm. verotuksen osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Direktiiviehdotuksen taustalla on Lissabonin Eurooppa-neuvoston käynnistämä talousuudistusprosessi, jonka tavoitteena on tehdä Euroopan unionista maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamistalous vuoteen 2010 mennessä. Direktiivin tarkoituksena on luoda sisämarkkinoille palveluita koskeva yleinen oikeudellinen kehys, jolla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumista ja palvelujen vapaata liikkuvuutta yli rajojen.

Valiokunta pitää direktiivin tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Valiokunnan näemyksen mukaan direktiiviehdotus yleisesti ottaen parantaa palveluyritysten mahdollisuuksia toimia toisissa jäsenvaltioissa. Suomessa on suhteellisen vähän lupamenettelyjä tai muita hallinnollisia menettelyjä, jotka vaikeuttavat palveluntarjoajien sijoittautumista tai estävät rajat ylittävää palvelujen tarjontaa. Saadun selvityksen mukaan direktiiviin sisältyvällä hallinnollisten menettelyjen keventämisellä on erityistä merkitystä suomalaisten palvelujen viennin kannalta.

Valiokunta on tarkastellut direktiiviehdotusta oman toimialansa näkökulmasta ja kiinnittää tässä huomiota eräisiin yksityiskohtiin. Valiokunta lausuu tarpeellisilta osin yksityiskohtaisemmin direktiiviehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä valtioneuvoston annettua asiaa koskevan jatkokirjelmän.

Direktiivin soveltamisalaa koskevia näkökohtia

Direktiiviehdotus on soveltamisalaltaan huomattavan laaja. Sitä sovellettaisiin lähtökohtai-

sesti kaikkiin palveluihin, joista maksetaan huomattava taloudellinen vastike. Direktiiviehdotuksen mukaan ainoastaan vastikkeen suuruudella on merkitystä määriteltäessä vastikkeen taloudellisuutta, esimerkiksi maksajalla ei tässä suhteessa ole merkitystä. Direktiiviehdotuksen johdanto-osan mukaan palvelut, jotka valtio suorittaa vastikkeetta sosiaali-, kulttuuri-, koulutus- ja lainkäyttötehtävien täyttämiseksi, eivät ole direktiivin tarkoittamassa mielessä taloudellisia, eivätkä ne kuulu direktiivin soveltamisalaan. EY-tuomioistuimen ennakoratkaisukäytännön mukaan vastikkeettomiksi luetaan myös ne palvelut, joista perittävä vastike alittaa palvelun tuotantokustannukset merkittävällä tavalla.

Direktiiviehdotuksen mukaan terveyspalvelut kuuluvat lähtökohtaisesti direktiivin soveltamisalaan, mutta esimerkiksi sosiaalipalvelujen osalta on saadun selvityksen mukaan epäselvää, kuinka laajasti direktiiviä sovellettaisiin niihin. Suomessa käytännössä suuri osa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon perimistä asiakasmaksuista ei saadun selvityksen mukaan täytä vastikkeen edellytyksiä, ja nämä palvelut jäisivät siltä osin direktiivin ulkopuolelle. Osa palveluista, esimerkiksi sosiaalipalveluiden tukipalveluiden maksut, on yleensä vastikkeellisia ja vastike voi muodostua merkittäväksi. Valiokunta toteaa myös, että suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä palvelun ostaja on usein eri kuin sen käyttäjä. Myöskään esimerkiksi raja avo- ja laitospalveluiden välillä ei saadun selvityksen mukaan ole niin selvä kuin direktiiviehdotuksessa annetaan ymmärtää. Asiantuntijakuulemisessa on pidetty epäselvänä myös muun muassa sitä, mikä on nuoriso- ja liikunta-alan toimien suhde direktiivin ulkopuolelle määriteltyihin, valtion vastikkeetta tarjoamiin palveluihin, jotka liittyvät sosiaali-, kulttuuri-, koulu-

tus- ja oikeusvelvoitteiden täyttämiseen. Valiokunta yhtyykin valtioneuvoston kantaan direktiivin soveltamisalan ja vastikkeen määritelmän selventämisestä.

Hyvinvointipalveluiden tarjoaminen

Suomessa on pohjoismaisen hyvinvointimallin mukaisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa lähtökohtana julkinen järjestämisvastuu. Julkisen sektorin toimija (kunta, valtio, julkisoikeudellinen yhteisö) voi tuottaa palvelut itse tai yhteistyössä julkisen sektorin muiden toimijoiden kanssa tai ostaa ne yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Ulkopuolelta hankittujen palveluiden on vastattava julkisen sektorin oman tuotannon vaatimuksia, kuten muun muassa laatua ja henkilöstön koulutusta, koskevia edellytyksiä.

Direktiiviehdotukseen sisältyvä alkuperämaaperiaate toisi muutoksen Suomen nykyiseen tilanteeseen, jossa ulkomaisten palveluntuottajien tulee noudattaa Suomen lainsäädäntöä ja jossa toiminnan valvonta tapahtuu Suomen lainsäädännön mukaisesti suomalaisten viranomaisten toimesta. Saadun selvityksen mukaan alkuperämaan lainsäädäntö tulee noudatettavaksi silloin, kun palveluntuottaja tarjoaa palveluja rajan yli, ilman että sijoittautuu vastaanottomaahan. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että jos palvelun tarjoaja on sijoittautunut useampaan jäsenmaahan, sovellettava lainsäädäntö määräytyy sen mukaan, missä jäsenmaassa palveluun liittyvän toiminnan keskus sijaitsee. Myös tällöin palveluun voi tulla sovellettavaksi muun maan kuin Suomen lainsäädäntö.

Alkuperämaaperiaatetta voidaan pitää hyödyllisenä elinkeinotoiminnalle markkinaehtoisia palveluita tarjottaessa. Valiokunta pitää periaatetta kuitenkin ongelmallisena sosiaali- ja terveyspalveluiden kannalta muun muassa palvelujen sisällön ja laadun, toiminnan valvonnan sekä asiakkaan oikeusturvan ja vastuukysymysten näkökulmasta, mitkä seikat ovat olennaisia julkisen järjestämisvastuun piirissä olevien lakisäästeiden hyvinvointipalveluiden tuotannossa.

Tässä yhteydessä hallintovaliokunta viittaa myös EU:n perustuslaillisen sopimuksen val-

misteluun liittyviin eduskunnan valiokuntakananottoihin, joissa on lähdetty siitä, että sisämarkkinoita koskevat, erityisesti palveluiden vapaata liikkumista koskevat määräykset eivät saa rajoittaa ja vaikuttaa jäsenvaltioiden velvollisuuksiin ja mahdollisuuksiin huolehtia terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluiden järjestämisestä (mm. UaVM 4/2003 vp, SuVL 2/2003 vp).

Hallintovaliokunta pitää, sosiaali- ja terveysvaliokunnan aikaisempaan lausuntoon (StVL 6/2004 vp; E 6/2004 vp) yhtyen, ensisijaisena vaihtoehtona, että sosiaali- ja terveyspalvelut rajataan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Mikäli kuitenkin sosiaali- ja terveyspalvelut sisällytetään direktiivin soveltamisalaan, valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että näiden palvelujen osalta palvelun valvonnan tulee kaikissa tapauksissa tapahtua kyseisen vastaanottajajäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja kyseisen jäsenvaltion viranomaisten toimesta.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota alkuperämaaperiaatteen soveltamisen ongelmiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan esimerkiksi toimijat kahdessa eri jäsenvaltiossa, joissa on hyvin erilainen julkinen palvelujärjestelmä, saattavat joutua hyvin erilaiseen asemaan kilpailijoina. Jatkovalmistelun yhteydessä on myös syytä selvittää, miten alkuperämaan viranomaiset voivat valvoa palveluntarjoajan toimintaa palvelun vastaanottajamaassa.

Rahapelitoiminta

Valiokunta katsoo, että palveludirektiivillä ei tule puuttua kansallisiin lakisääteisiin yksinoikeuksiin, kuten esimerkiksi rahapelitoimintaan, ja valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa siitä, että tätä koskeva maininta tulee sisällyttää myös direktiivin artiklamuotoiluihin. Valiokunta kiinnittää myös huomiota direktiiviehdotukseen sisältyvässä lähentymisohjelmassa olevaan mainintaan komission sitoumuksesta ehdottaa uutta, yhdenmukaistavaa lainsäädäntöä muun muassa rahapelitoimintaa koskevista kysymyksistä. Yhteisötasolla ei saadun selvityksen mukaan ole tällä hetkellä rahapelien toimeenpanoa ja rahapelien verotusta koskevaa lainsäädäntöä.

Mikäli rahapelien sääntely katsotaan yhteisötasolla tarpeelliseksi, ei sääntelyn valmistelua tule saadun selvityksen perusteella valiokunnan mielestä kytkeä palveludirektiiviin.

Turvallisuuspalvelut

Valiokunta toteaa, ettei valtioneuvoston kirjelmässä ole erityistä mainintaa turvallisuuspalveluista. Direktiivi on saadun selvityksen mukaan ongelmallinen turvallisuuspalveluiden osalta muussa siksä, että turvallisuuspalvelu on käsitteenä laaja eikä alalle ole vakiintunutta määritelmää. Yksityisten turvallisuuspalveluiden osalta ei myöskään ole olemassa toimintaan liittyvää yhteisöoikeutta. Asiaa koskevat jäsenmaiden lainsäädännöt ja niihin liittyvät ammattitaitovaatimukset ovat sisällöllisesti hyvin erilaisia, ja yksityisten turvallisuuspalveluiden yhteiskunnallinen merkitys ja käytännön tehtävät vaihtelevat huomattavasti. Direktiivin soveltaminen turvallisuuspalveluihin on saadun selvityksen mukaan ongelmallista myös palveluiden laadun ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Esimerkiksi kansallisten vi-

ranomaisten mahdollisuus valvoa ja seurata turvallisuusosalalla toimivien henkilöiden luotettavuutta ja rehellisyyttä vaikeutuu. Valiokunta katsookin, että turvallisuuspalveluiden suhde direktiivin tulee selvittää. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin näkemys, että mikäli turvallisuuspalvelut kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, ne tulisi sisällyttää direktiivin 17 artiklaan, jossa säädetään yleisistä poikkeuksista alkuperämaaperiaatteeseen. Saadun selvityksen mukaan myös jotkut muut jäsenmaat ovat esittäneet, että yksityiset turvallisuuspalvelut tulisi jättää alkuperämaaperiaatteen ulkopuolelle. Valiokunnan mielestä tätä lähestymistapaa voidaan pitää saadun selvityksen perusteella lähtökohtaisesti kannatettavana.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Juha Rehula /kesk
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.