

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 19 päivänä toukokuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (U 31/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Satu Mäkynen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- ylijohtaja Harri Cavén, liikenne- ja viestintäministeriö
- osastopäällikkö Kari Välimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Liisa Heinonen, työministeriö
- osastopäällikkö Jarkko Eloranta, Kunta-alan ammattiliitto KTV ry

- kansainvälisten asiain päällikkö Markus Penttinen, Akava ry
- lakimies Olavi Sulkunen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- teollisuuspoliittinen asiamies Veijo Turunen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- lakimies Markku Salomaa, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät
- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Haverinen, Palvelualojen ammattiliitto PAM
- elinkeinopoliittinen asiamies Pekka Ropponen, Palvelutyönantajat ry
- toimitusjohtaja Reijo Kärkkäinen, Suomen Apteekkariliitto
- toimitusjohtaja Lauri Säynäjoki, Suomen Taksiliitto.

Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

Viitetieto

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin tunnuksetta E 6/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Jatkona komission kertomukselle palvelujen si-

sämarkkinatilanteesta (30.7.2002 asiakirja (KOM)2002 441 lopullinen) komissio antoi

13.1.2004 direktiiviehdotuksen palveluista sisämarkkinoilla. Kysymys on kokonaan uudesta lainsäädäntöehdotuksesta, jolla pyritään edistämään sekä palveluntarjoajien sijoittautumista toiseen jäsenmaahan että tilapäisesti rajan yli tarjottavien palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Ehdotuksen oikeusperusta on perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohta, 55 ja 71 artikla ja 80 artiklan 2 kohta. Direktiiviehdotuksesta päätettäessä noudatetaan yhteispäätösmenettelyä ja päätökset tehdään määränemmistöllä.

Viime vuosina komissio on kiinnittänyt erityistä huomiota palvelujen sisämarkkinoihin ja niiden toimivuuteen. Liikkeellepanevana voimana on ollut Lissabonin strategia, ja nyt annettu direktiiviehdotus on osa tätä talouspoliittista prosessia. Tarve uudelle palvelujen sisämarkkinasääntelylle on toistettu useissa yhteyksissä vuoden 2000 jälkeen, valtionpäämiestasolla viimeksi Eurooppa-neuvoston kokouksessa lokakuussa 2003.

Myös kilpailukykyneuvoston kokouksessa 11.3.2004, kun direktiiviehdotus ensimmäistä kertaa esiteltiin ministereille, jäsenmaat yksimielisesti tukivat direktiivin tarpeellisuutta.

Komission selvitykset ovat selkeästi osoittaneet, että vaikka sisämarkkinoiden toteutumisesta on jo yli kymmenen vuotta ja liikkuvuuden periaatteen tulisi käytännössä toimia kaikilta osin, palvelujen tarjonnan esteet ovat edelleen yleisiä. Monet esteistä ovat seurausta perusteluistakin sääntely- ja valvontatarpeista, mutta osin niihin liittyy myös tarpeetonta byrokratiaa. Erityisesti pk-yrityksillä on suuri merkitys palvelusektorilla, ja esteet kohdistuvat niihin suurempia kilpailijoita enemmän. Komission selvitysten mukaan pienistä tai syrjäisistä jäsenvaltioista tulevat palveluyritykset ovat erityisen epäedullisessa asemassa, eivätkä nykyisellään pysty tehokkaasti hyödyntämään sisämarkkinoiden tarjoamaa laajaa markkina-aluetta.

Myös EU-tasolla on nähty, että toimivat palvelujen sisämarkkinat ovat keskeinen tekijä Euroopan kilpailukyyn ja taloudellisen kasvun vahvistamisessa. Komission laskelmien mukaan EU:n bruttokansantuotteesta lähes 70 prosenttia muodostuu nimenomaisesti palveluista.

Sijoittautumisvapauden tai palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta ei nykyisellään ole laajasti sovellettavaa, yli sektorirajojen ulottuvaa EU-tason sekundaarisääntelyä. Perustamissopimuksen 43—55 artiklassa säännellään näistä keskeisistä sisämarkkinaoikeuksista. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena onkin luoda oikeudellinen kehys tälle EU-oikeuden keskeiselle alueelle, jossa perustamissopimuksen määräysten tulkinta on jäänyt lähinnä EY-tuomioistuinten oikeuskäytännön oikeutta luovan vaikutuksen varaan. Direktiiviehdotuksen keskeisenä tarkoituksena onkin lisätä oikeusvarmuutta sekä palvelun tarjoajille että palvelun vastaanottajille, sekä läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta jäsenvaltioiden hallintoon.

Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen aiheuttamia yksityiskohdaisia muutostarpeita ei ole vielä kattavasti arvioitu. Alustavana arviona voidaan todeta, että nykyisellään ehdotuksen täytäntöönpano aiheuttaisi muutostarpeita luvanvaraisten palveluelinkeinojen osalta. Lukumääräisesti Suomessa on verraten vähän luvanvaraisia elinkeinoja.

Yksittäisinä lakeina voidaan mainita lääkelaiki (395/1987) apteekkitoiminnan lupajärjestelyjen osalta sekä laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991) taksiliikenteen ja sairaankuljetusten lupien osalta. Muiden elinkeinojen osalta muutostarpeet lopullisesti selviävät direktiiviehdotuksen 41 artiklan mukaisen keskinäisen arvioinnin yhteydessä, jolloin komissiolle toimitetaan selvitykset kansallisista lupajärjestelmistämme ja niiden suhteesta direktiiviehdotuksen määräyksiin. Huomiota tulee kiinnittää etenkin direktiiviehdotuksen sisältämään välittömän ja välillisen syrjimättömyyden vaatimukseen.

Työntekijöiden lähettämistä koskevat määräykset aiheuttaisivat osittaisia muutostarpeita lähetettyjä työntekijöitä koskevien palvelussuhteen ehtojen käytännön valvontaan. Kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä koskevan 25 artiklan osalta muutoksia edellyttäisiin 1.5.2004 voimaan tullessiin ulkomaalaislain

säännöksiin. Parhaillaan hallitus valmistelee esitystä toimenpiteiksi, joilla edelleen tehostetaan lähetettyjen työntekijöiden palvelussuhteen ehtojen valvontaa. Direktiiviehdotuksella on vaikutuksia tähän valmistelutyöhön.

Direktiiviehdotuksen 24 artiklassa säädetyn jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön toteuttaminen edellyttäisi sekin säännöksiä Suomeen sijoittuneiden yritysten velvollisuudesta toimittaa viranomaisille toiseen jäsenvaltioon lähettämistään työntekijöistä direktiivin edellyttämiä tietoja. Säännöksiä tarvittaisiin myös viranomaisten velvollisuudesta toimittaa joko pyynnöstä tai omasta aloitteestaan direktiivissä edellytetyt tiedot toisen jäsenvaltion viranomaisille.

Myös yksityistä työnvälitystä, mukaan lukien työvoiman vuokraus, koskevan kansallisen sääntelyn mahdolliset muutostarpeet direktiiviehdotuksen johdosta vaativat vielä lisäselvittelyä.

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 yksittäisistä 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 tuotantokus-

tannuksiin 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 artiklan 14 sisältämät kielletyt vaatimukset sekä 15 artiklan 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 tarveharkinnan 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 toimilupa-sääntelyyn 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 välttämä-

töntä 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 ilmenemispaikan lainsäädännön soveltaminen (näin myös U 47/2003 vp).

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

Terveystalouden 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 rajan-

vedon selkeyttämistä sosiaaliturvan koordinoitiasetukseen 1408/71.

Valtioneuvosto toteaa, että 24—25 artiklan sisältämillä 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 ehdotuksen 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 neuvoa-antavassa komitologiamenettelyssä ei myöskään täytä perustuslaissa asetettua lailla säätämisen velvoitusta. Tähän artiklaan liittyen tulee varmistaa, että Suomessa tarjottujen terveystalouden 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 alkuperämaa-periaatteeseen 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 mää-

ritelmät 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 sektorikohtaisen EU-sääntelyn kanssa, soveltaminen olisi mahdollisimman yksiselitteistä ja ennakoitavaa.

Valtioneuvoston kantoja tarkennetaan neuvostokäsittelyn edetessä. Valtioneuvosto tulee toimittamaan eduskunnalle jatkokirjelmän tästä direktiiviehdotuksesta muun muassa verotuksen osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Komission ehdotus direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla on keskeinen osa Euroopan unionin sisämarkkinastrategiaa ja Lissabonin prosessia, jonka tavoitteena on tehdä EU:sta maailman kilpailukykyisin osaamistalous. Palvelujen osuus on lähes 70 prosenttia Euroopan unionin bruttokansantuotteesta ja työpaikoista. Palvelusektorin sisämarkkinat ovat kuitenkin vielä varsin kehittymättömät, ja tuottavuuden kehityksessä palvelusektori on jäänyt jälkeen verrattuna kilpaileviin talousalueisiin.

Talousvaliokunta on käsitellyt yleisellä tasolla EU:n sisämarkkinastrategiaa ja toiminnan keskeisiä painopisteitä lausunnossaan TaVL 7/2004 vp. Lausunnossaan valiokunta totesi, että EU:n tulevassa kehityksessä taloudellisen toiminnan alalla oleellista on yleinen taloudellinen kehitys, julkisen talouden kestävyys ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustan turvaaminen erityisesti väestön ikääntymisen haaste huo-

mioon ottaen. Talouden ja tuottavuuden kasvu on ensiarvoisen tärkeää. Tämän vuoksi on varmistettava Euroopan kilpailukykyyn ja tuottavuuden kehittyminen erityisesti suhteessa Yhdysvaltoihin ja Aasian maihin kestävä kehityksen periaatteita kunnioittaen. Valiokunta totesi, että EU:lla on merkittäviä haasteita sisämarkkinoiden kehittämisessä Lissabonin strategian tavoitteiden mukaisesti. Kyvyttömyys vastata näihin haasteisiin johtaa Lissabonin strategian kilpailukykytavoitteiden karkaamiseen yhä kauemmaksi.

Lausunnossa korostettiin, että Suomen kannalta sisämarkkinoita edistetään parhaiten selkeillä, tarkoin rajatuilla ja ennustettavilla pelisäännöillä sekä yrittäjien ja kuluttajien tehokkaan oikeussuojan toteuttamisella. Suomen kaltaisen viennistä riippuvaisen avoimen talouden etu on nimenomaan sisämarkkinoiden yleisessä esteettömässä toimivuudessa.

Lausunnossa todettiin, että uudesta ehdotuksesta sisämarkkinalainsäädännöstä ehkä keskeisin on palveluiden sisämarkkinoita koskeva direktiivi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa

korostettiin palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisen merkitystä mahdollisuutena kasvun ja työllisyyden parantamiseen. Suomalaisilla yrityksillä on palveluissa suurta vientipotentiaalia ja palvelujen vapaalla liikkuvuudella on runsaasti esteitä EU:n suurissa jäsenmaissa, joihin vientiä suuntautuu.

Valiokunnan nyt saaman selvityksen mukaan palvelujen vienti Suomesta muihin EU-maihin on ollut vähäistä. Palvelujen viennin arvo vuonna 2003 oli vain noin 4,6 prosenttia bruttokansantuotteesta ja noin 14,2 prosenttia koko tavarakaupan arvosta. Kauppa- ja teollisuusministeriö teetti vuonna 2002 selvityksen siitä, mitä suomalaisyritykset pitävät palveluviennin keskeisinä esteinä. Verotukseen liittyvien tekijöiden lisäksi näitä olivat ulkomaisia palveluntuottajia syrjivät testaus- ja sertifiointivaatimukset, toiminnan aloittamista koskevat säädökset sekä vaatimukset omistuksen ja hallinnon suhteen, investointirajoitukset ja tiettyjen elinkeinojen suojaaminen ulkomaiselta omistukselta sekä monet muut varsinaiseen toimintaan liittymättömät säännöt ja määräykset, jotka ovat tosiasiallisesti syrjiviä myös muista EU-maista tuleviin yrityksiin nähden. Palveludirektiiviehdotuksen tavoite on juuri tämänkaltaisten esteiden poistaminen. Suomessa vastaavat rajoitukset on jo hyvin pitkälle poistettu ja intressissämme onkin taata vastaavat markkinoillepääsymahdollisuudet myös Suomesta vietäville palveluille. Valiokunta pitää ehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana.

Kuitenkin, kuten valiokunta aikaisemmassa lausunnossaan alustavasti totesi, ehdotukseen sisältyy monia hyvin pitkälle meneviä palveluja koskevia jäsenvaltioiden sääntely- ja valvontamahdollisuuksien rajoituksia, joita on tarkkaan harkittava erityisesti rajan yli tarjottavien palvelujen osalta. Tämän vuoksi monia ehdotuksen yksityiskohtia, jopa eräitä sen keskeisiä periaatteita, on arvioitava myös kriittisesti.

Palvelujen liikkuvuutta koskeva nykyinen oikeustila suhteessa direktiiviehdotukseen

Palvelujen vapaa liikkuvuus on yksi EU:n perustamissopimusten keskeisistä ja alkuperäisistä periaatteista. Periaatteella on jo luotu palvelujen tarjoamisen ja niiden vastaanottamisen yhteismarkkinat unionin alueelle. Palvelujen tarjoamisen vapaus käsittää markkinoille pääsyn, oleskeluoikeuden ja elinkeinon harjoittamisen vapauden samoilla edellytyksillä kuin paikallisilla palvelujen tarjoajilla. Jäsenvaltioiden kansalaiset ja yritykset ovat perustamissopimuksen mukaan oikeutettuja myös tilapäisesti tarjoamaan palveluja toisen jäsenvaltion alueella. Perustamissopimuksen mukaan palveluilla tarkoitetaan vastikkeellisia suorituksia, joita tavaroiden, pääomien ja henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta annetut määräykset eivät koske. Suomi hyväksyi keskeisin osin nämä periaatteet jo Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen liittyttäessä ja kokonaisuudessaan Euroopan unioniin liityttäessä.

Euroopan unionin 1.5.2004 tapahtunut laajentuminen ulottaa palvelujen vapaan tarjonnan koskemaan myös uusia jäsenmaita ja niistä tapahtuvaa palvelujen tarjontaa. EU:n laajentumissopimuksessa ei Suomen osalta ole poikkeuksia palvelujen vapaasta tarjonnasta.

Palveludirektiivistä käydyn keskustelun yhteydessä onkin syytä todeta, että sekä Euroopan unionin että Suomen kansallisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on jo tällä hetkellä voimassa palvelujen ja työvoiman vapaata liikkuvuutta sääntelevä oikeustila. Palveludirektiivi muuttaisi tätä oikeustilaa vain osittain.

Viranomaistoiminta Suomessa

Yksi palveludirektiiviehdotuksen keskeisiä tavoitteita on palvelujen tarjontaan liittyvän viranomaistoiminnan yksinkertaistaminen ja parantaminen. Palveludirektiiviehdotuksen hallinnollista yksinkertaistamista koskevat säännökset ovat pitkälti yhteneväisiä Suomessa vuoden 2004 alussa voimaan tulleen uuden hallintolain periaatteiden ja säännösten kanssa. Hallintolakia on sovellettava kaikessa viranomaistoiminnassa, myös toisesta jäsenvaltiosta olevan asiakkaan

asiaa käsiteltäessä. Palveludirektiiviehdotus toisi enemmän teknisiä kuin periaatteellisia muutoksia viranomaiskäytäntöön.

Luvanvaraiset elinkeinot ja ulkomaisten yritysten sijoittautumisrajoitukset Suomessa

Suomessa on verraten vähän luvanvaraisia palveluelinkeinoja, jotka kuuluisivat palveludirektiivin soveltamisalaan. Kauppa- ja teollisuusministeriön valiokunnalle toimittamassa muistiossa tällaisia elinkeinoja on lueteltu 20. Lähtökohtaisesti nämä luvanvaraiset elinkeinot ovat sallittuja myös lupaehdot täyttävillä ETA-maiden kansalaisille ja yrityksille, jotka haluavat sijoittautua Suomeen. Suomalaisia ja ETA-maissa toimivia Suomeen sijoittuvia yrityksiä on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Muilla palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla ETA-maista kotoisin olevien palveluyritysten sijoittuminen Suomeen on jo nykyisellään vapaata.

Palvelujen vapaa liikkuvuus EU:ssa

Palvelujen vapaa liikkuvuus EU:ssa on kehittynyt nykymuotoonsa vähitellen aina 1970-luvulta lähtien. Voimassaolevat säännökset sijoittautumisvapaudesta perustuvat perustamissopimuksen 43 artiklaan ja 44 artiklan nojalla annettuun yhteisöläinsäädäntöön sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tältä osin palveludirektiiviehdotus ei luo uusia oikeusperiaatteita itse sijoittautumisvapauden suhteen. Ehdotuksen vaikutukset ovat lupamenettelyissä ja lupaehdoissa. Ehdotuksella pyritään vähentämään lupamenettelyistä aiheutuvia tosiasiallisia esteitä sijoittumiselle. Uusi ja oleellinen direktiiviehdotuksen piirre nykykäytäntöön nähden on tiettyjen lupaehtojen kieltäminen ja tiettyjen lupaehtojen asettaminen arvioitavaksi.

Palvelujen rajat ylittävän tarjoamisen vapaus perustuu perustamissopimuksen 49 artiklaan ja 52 artiklan nojalla annettuun yhteisöläinsäädäntöön sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Perustamissopimuksen 50 artiklan nojalla toimintaa harjoitetaan palvelujen vastaanottajavaltiossa niillä edellytyksillä, jotka kysei-

nen valtio asettaa kansalaisilleen ja sinne sijoittuneille yrityksille.

Palveludirektiiviehdotuksen uusi ja oleellinen piirre nykykäytäntöön nähden on alkuperämaaperiaatteen soveltaminen palvelujen rajat ylittävään tarjontaan.

Työvoiman vapaa liikkuvuus EU:ssa

EU-alueella työvoima voi liikkua vapaasti ja työnhakijalla on oikeus oleskella toisessa EU-maassa kolmen kuukauden ajan etsimässä työtä ilman rajoituksia. EU-maista tulevilta työntekijöiltä ei vaadita työlupaa, eikä myöskään työvoimaviranomaisten harkintaa työvoiman tarpeesta voida näin ollen soveltaa EU-maiden kansalaisiin. EU:n laajentumissopimuksessa mahdollistettiin 2—7 vuoden siirtymäaika työvoiman vapaalle liikkuvuudelle uusista jäsenmaista Kyprosta ja Maltaa lukuun ottamatta. Suomessa on otettu käyttöön kahden vuoden siirtymäaika. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä oli pikemminkin paineita siirtymäajan lyhentämiseen kuin lisääjän käyttöönottoon.

Palveludirektiivi ei vaikuta työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen. Direktiivi tullee voimaan vasta työvoiman vapaan liikkuvuuden siirtymäaikaisten rajoitusten poistuttua.

Palvelujen tarjonnan yhteydessä tapahtuvan työntekijöiden lähettämisen osalta EU:n laajentumissopimus ei sisällä poikkeus- tai siirtymäaikajärjestelyjä. Myös uusista jäsenmaista lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan jo nyt voimassa olevaa direktiiviä 96/71/EY, joka on saatettu kansallisesti voimaan lähetetyistä työntekijöistä annetulla lailla (1146/1999). Keskeisten työsuhteen ehtojen osalta noudatetaan työskentelymaan lainsäädäntöä. Työskentelymaan viranomaiset valvovat työehtojen noudattamista. Asiasta on runsaasti EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mm. Vander Elst -ratkaisu (C-43/93), joka kieltää työlupavaatimuksen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa olevilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka tulevat tilapäisesti suorittamaan palveluja jäsenvaltion alueelle.

Palveludirektiivi ei tuo muutosta tähän perusasetelmaan eikä mahdollisuuteen käyttää lähe-

tettyjä työntekijöitä, myös vuokratyöntekijöitä, palvelujen rajat ylittävän tarjonnan yhteydessä. Palveludirektiiviehdotuksessa on kuitenkin säännöksiä, jotka rajoittavat työskentelymaan viranomaisten mahdollisuuksia asettaa palveluntarjoajalle tai työntekijälle tiettyjä direktiivin 96/71/EY sallimia ilmoitus- ja rekisteröintivelvoitteita, edustajankäyttövelvoitteita ja asiakirjojen esittämiselvoitteita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näillä ehdotuksilla on vaikutuksia kolmansien, siis EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten muodostaman työvoiman käytön valvontaan uuden ulkomaalaislain kanssa ristiriitaisella tavalla. Sen sijaan EU-maiden kansalaisten lähettämisen työntekijöiksi Suomeen ei nykyäänkään sovelleta direktiivissä kiellettäväksi ehdotettuja menettelyjä.

Palveludirektiivi osana laajempaa palveluja koskevaa kehitystä EU:ssa

Perustuslakisopimus

Euroopan unionin perustamissopimuksia uudistavan hallitusten välisen konferenssin yhteydessä kysymys palveluista oli monessa yhteydessä esillä. Vaikka ehdotusta palveludirektiiviksi käsitelläänkin nykyisten sopimusten ja oikeusperustojen pohjalta, on direktiiviehdotusta käsiteltäessä otettava huomioon myös unionin tuleva kehitys.

Perustuslakisopimuksesta neuvoteltaessa Suomessa kiinnitettiin erityistä huomiota yhteisen kauppapolitiikan osalta siihen, että myös palvelujen kauppaa koskevat päätökset ehdotetaan siirrettäväksi yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ja pääsääntöisesti määräenemmistöllä päätettäväksi. Ehdotukset ovat olleet eduskunnan vahvistamalla tavalla Suomen hyväksyttävissä lukuun ottamatta koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluja, joiden osalta Suomen tavoitteena on ollut yksimielinen päätöksenteko. Näin on haluttu pitää päätöksenteko mainittujen hyvinvointipalvelujen osalta kansallisissa käsissä.

Hallitusten välinen konferenssi on saatu päätökseen, ja 18.6.2004 valtionpäämiehet hyväksyivät Euroopan Unionille uuden perustuslain, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.11.2006.

Kauppapolitiikan osalta keskeiset säännökset sisältyvät sopimuksen III-314 ja III-315 artikloihin. Niiden mukaisesti unionin kauppapoliittinen toimivalta laajenisi koskemaan kaikkia palveluja ja asteittain myös investointeja. Merkillepantavaa on myös Euroopan parlamentin päätösvallan muuttuminen kattamaan kauppapolitiikan puitteiden määrittämisen. Palvelukaupan, samoin kuin teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien sekä ulkomaisten suorien sijoitusten, osalta perustuslaillisessa sopimuksessa lähdetään nk. parallellismista ja harmonisointikiellosta. Niiden mukaisesti palvelukauppaa käsittelevien kauppapoliittisten sopimusten neuvottelemisesta ja tekemisestä tulee tehdään päätökset yksimielisesti silloin, kun sopimus sisältää määräyksiä, joiden osalta EU:n sisäisten sääntöjen antaminen edellyttää yksimielisyyttä.

Suomelle tärkeiden sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan osalta sopimukseen sisältyy vielä lisäsäännös (III-315.4 b-kohta), jonka mukaisesti yksimielistä päätöksentekoa edellytetään myös silloin, kun sopimus voi vakavasti haitata edellä mainittujen palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja estää jäsenvaltioita toteuttamasta vastuutaan niiden tuottamisesta. Yhteisön kauppapoliittista toimivaltaa rajoittaa lisäksi III-315.6 artikla, jonka tarkoituksena on estää tilanne, jossa kauppapoliittisten sopimusten kautta muutettaisiin unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa yksittäisillä politiikkasektoreilla. Yksimielisyyttä edellyttää myös laaja-alaisten sopimusten hyväksyminen.

Palvelukauppadirektiiviin liittyvän päätöksenteon tapahtuminen määräenemmistöllä ei siten automaattisesti merkitse unionin ulkoisen toimivallan laajentumista sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen osalta perustuslaillisen sopimuksen voimaantultua.

Unionin perustuslailliseen sopimukseen sisältyvässä kansanterveyspolitiikkaa koskevassa artiklassa III-278 rajoitetaan edelleen unionin toimivallan katetta toteamalla, että unionin toiminnassa otetaan huomioon jäsenmaiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveyspolitiikan määrittelyyn sekä terveyspalveluiden ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Jäsen-

maiden tehtäviin kuuluvat terveyspalvelujen ja sairaanhoidon hallinnointi sekä niihin osoitettujen voimavarojen kohdentaminen.

Yleishyödylliset palvelut

Yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyen Euroopan komissio on antanut ensin vihreän ja sittemmin toukokuussa 2004 myös valkoisen kirjan, jossa hahmotellaan lähestymistapaa, jota EU voisi noudattaa tukeakseen korkealaatuisten yleishyödyllisten palveluiden kehittämistä. Valkoisessa kirjassaan komissio kuitenkin päättelee, että toistaiseksi ei ole saatu riittävä näyttöä lisäarvosta, joka saataisiin alakohtaisten puitteiden korvaamisesta monialaisella puitesääntelyllä.

Ottaen kuitenkin huomioon se, että uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa ollaan luomassa oikeusperustaa yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen puitesääntelylle, on oletettavaa, että keskustelu aiheesta jatkuu. Yleishyödyllisten palvelujen käsite on kuitenkin erittäin epäselvä, eikä yhtenäistä määritelmää niistä ole unionitasolla helposti löydettävissä. Monista, joissakin jäsenmaissa yleishyödyllisiksi palveluiksi määritellyistä palveluista, kuten posti-, televiestintä- ja eräistä rautatiepalveluista, on jo annettu yhteisötason sääntöjä, jotka ovat avanneet mainitut sektorit kilpailulle. Komissio on valkoisessa kirjassaan luvannut antaa tiedonannon, jossa kehitetään lähestymistapaa yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen erityispiirteiden kartoittamiseksi ja näiden palvelujen toimintaympäristön selkeyttämiseksi. Tiedonanto annetaan vuoden 2005 aikana.

Suomessa hyvinvointipalveluiksi määritellyt koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut ovat sisältyneensä, rahoituksensa ja järjestämistapansa puolesta edelleen jäsenvaltioiden toimivallassa. Suomen tavoitteena on nykyisen tilanteen säilyttäminen.

Lähtökohtaisesti myös yleishyödylliset palvelut kuuluisivat palveludirektiivin kanteeseen. Ratkaisevaksi tulkinnan osalta tulee muodostumaan palvelun taloudellinen luonne ja siitä annettavan vastikkeen suhde tuotantokustannuksiin. Näin esimerkiksi palvelut, jotka valtio suo-

rittaa vastikkeetta sosiaali-, kulttuuri-, koulutus- ja lainkäyttötehtäviensä täyttämiseksi, eivät olisi luonteeltaan taloudellisia, eivätkä näin ollen kuuluisi direktiiviehdotuksen soveltamisalaan. Samoin suuri osa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista jäisi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Yleishyödyllisistä palveluista käytävä keskustelu on otettava laaja-alaisesti huomioon myös unionin muussa lainsäädäntötyössä. Lähtökohtaisesti valiokunta katsoo, ettei palveludirektiivin osalta ole syytä tehdä sellaisia unionin toimivaltaa nykyisestäään laajentavia avauksia, jotka voisivat johtaa tilanteen muuttumiseen.

Talousvaliokunta on käsitellyt komission yleishyödyllisiä palveluja koskevaa vihreää kirjaa, ja parhaillaan valiokunnan käsiteltävänä on perustuslain 97 §:n mukaisesti komission valkoinen kirja tunnuksella E 90/2000 vp.

Julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseen liittyvät valtiontukisäännöt

Euroopan komissio on esittänyt jäsenvaltioiden kuulemista varten luonnokset toimenpiteistä, jotka koskevat julkisen palvelun velvoitteiden rahoittamista valtion tuen kautta. Toimenpidepaketti on määrä hyväksyä heinäkuussa 2005. Talousvaliokunta on käsitellyt asiaa perustuslain 97 §:n mukaisesti tunnuksella E 27/2004 vp. Valiokunta antoi asiasta lausunnon TaVL 13/2004 vp.

Lausunnossa todettiin, että komission ehdotusten mukainen julkisen palvelun velvoitteesta maksettavan valtiontuen tarkempi määrittely on merkittävä periaatteellinen ratkaisu. Nykyään yksinomaan perustamissopimuksen ja sen nojalla annetun tuomioistuinikäytännön varassa olevan asian yksityiskohtainen sääntely rajaa jatkossa jäsenvaltioiden tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Kyse ei ole vain hallinnollisesta yksinkertaistamisesta, vaan myös jäsenvaltioiden poliittisen liikkumavaran ja omien kansallisten tulkintamahdollisuuksien rajoittamisesta. Valiokunta huomautti, että käsiteltävänä olevilla komission ehdotuksilla on liittymäkohtia myös yleishyödyllisistä palveluista ja niiden oikeusperustasta käytävään keskusteluun sekä

myös palveluiden sisämarkkinadirektiivin käsittelyyn.

Valiokunta piti ongelmallisena, että asiasta säädettäisiin komission päätösin ilman varsinaista lainsäädäntöprosessia yhteisön tasolla. Valiokunta korosti, että asian kansallisessa käsittelyssä onkin varmistuttava riittävän laajasta ja poliittisesti vastuunalaisesta kannanmuodostuksesta, jossa otetaan huomioon koko yleishyödyllisistä palveluista käytävän keskustelun kokonaisuus. Valiokunta edellytti, että eduskunnalle annetaan tiedot asian jatkokäsittelystä Euroopan komissiossa sekä jäsenvaltioiden välillä käytävistä neuvotteluista. Samoin eduskunnalle on toimitettava tiedot asian kansallisesta valmistelusta, vaikutusten arvioinnista sekä kansallisesta kannanmuodostuksesta. Valiokunta piti välttämättömänä, että eduskunnalla tulee olla tilaisuus lausua asiasta uudelleen kantansa ennen kuin asiassa edetään lopulliseen jäsenvaltioita sitovaan ratkaisuun. Eduskunnan suuri valiokunta yhtyi talousvaliokunnan lausuntoon 7.5.2004.

Asiaan liittyvä lisäselvitys on parhaillaan valiokunnan käsiteltävänä perustuslain 97 §:n mukaisesti tunnuksella E 27/2004 vp.

Kannanotot ehdotuksesta direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla

Direktiiviehdotuksen yleisistä tavoitteista ja hyväksyttävyydestä

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotusta kannatettavana. Palveludirektiivin tarve on ilmeinen sisämarkkinoiden tehokkaamman toiminnan ja Euroopan kilpailukyvyn kehittämisen kannalta. Palveludirektiivi on yksi keskeisimmistä yksittäisistä välineistä tavoiteltaessa Lisabonissa asetettuja tavoitteita. Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta tarpeettoman byrokratian karsimiseksi elinkeinotoiminnassa. Asialla on erityistä merkitystä suomalaisille vientiyrityksille.

Valiokunnan saamassa asiantuntijaselvityksessä on korostettu palvelujen sisämarkkinoiden merkitystä EU:n kilpailukyvyn parantamisessa. Tasapuolisten toimintaedellytysten luominen,

byrokratian karsiminen ja hallinnollisten esteiden purkaminen ovat tärkeitä tavoitteita, erityisesti pk-yrityksille. Ehdotuksen yleistä lähestymistapaa on pidetty kannatettavana.

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu sitä, että Suomessa esteet yritysten ja palvelujen liikkumiselle ovat vähäiset. Suomalaisten palveluyritysten kannalta direktiiviehdotus pyrkii poistamaan juuri niitä esteitä, joita suomalaiset yritykset pitävät keskeisinä esteinä Suomen palveluviennille muihin EU-maihin.

Asiantuntijat ovat korostaneet kuitenkin myös sitä, että eri palvelusektorit ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Yrityspalvelujen, kuluttajapalvelujen ja julkisten palvelujen markkinat ovat hyvin erilaisia, joten kaikki palvelusektorit kattava puitesääntely edellyttää hyvin suurta harkintaa ja vaikutusten arviointia. Palvelusektorit ovat hyvin erilaisia myös palveluntarjonnan yhteydessä tapahtuvan työntekijöiden liikkuvuuden suhteen.

Viitaten valtioneuvoston kantaan ja saamaansa asiantuntijaselvitykseen valiokunta pitää ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina ja ehdotusta lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Ehdotukseen liittyy kuitenkin useita merkittäviä ongelmia ja selvitettäviä kysymyksiä, jotka osin liittyvät myös ehdotuksessa omaksuttuihin yleisiin periaatteisiin, mm. direktiivin soveltamisalaan ja alkuperämaaperiaatteen käyttöön.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala

Valtioneuvosto katsoo, että tässä vaiheessa ei ole vielä edellytyksiä ottaa kantaa kaikkiin yksittäisiin määräyksiin. Direktiiviehdotusta ei 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. Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotuksen keskeisiin määritelmiin tilapäisen palvelun tarjoamisen ja sijoittautumisen välillä tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että niin sanotuissa kumulatiivisissa soveltamistilanteissa, joissa palveludirektiiviä so-

vellettaisiin yhdessä sektorikohtaisen EU-sääntelyn kanssa, soveltaminen olisi mahdollisimman yksiselitteistä ja ennakoitavaa.

Asiantuntijakuulemisessa laajaa soveltamisalaa on yleisesti ottaen pidetty perusteltuna. Kriittikkiä on kuitenkin herättänyt direktiivin mahdollinen soveltaminen sellaisiin palveluihin, joita yleisesti pidetään hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluina. Suomessa ne tuotetaan olennaisin osin kuntien järjestämisvastuulla, mutta palvelujen käyttäjät maksavat niistä yleensä myös vastiketta. Monet lausunnonantajat ovat kiinnittäneet erityistä huomiota direktiivin soveltamiseen sosiaali- ja terveystalouden alalla ja tästä mahdollisesti aiheutuviin ongelmiin.

Valiokunta yhtyy saamaansa asiantuntijaselvitykseen viitaten valtioneuvoston kantaan. Direktiiviä ei tule soveltaa julkisen järjestämisvastuun piiriin kuuluviin palveluihin, joista maksettava vastike kattaa tuotantokustannukset vain osittain. Ongelmana on, että ehdotus jättää taloudellisen palvelun määritelmän epäselväksi. Selvää ei ole, voitaisiinko esimerkiksi kunnan sairaanhoitopiiriltä ostamaa palvelua pitää taloudellisena, vaikka potilas maksaa palvelusta huomattavasti tuotantokustannukset alittavan hinnan. Samoin on epäselvää muun muassa se, miten tulkittaisiin yleishyödyllisten yhteisöjen omille jäsenilleen muussa kuin elinkeinotoiminnassa tarjoamia palveluja. Direktiiviehdotusta tulee tältä osin selkeyttää Suomen kunnallisen itsehallinnon ja yhteismarkkinoiden sääntelyn ennakoitavuuden turvaamiseksi.

Valiokunta korostaa sitä, että direktiivillä ei saisi olla vaikutusta jäsenvaltioiden poliittisten päättäjien ja viranomaisten mahdollisuuteen päättää julkisten peruspalvelujen tarjoamisesta ja tuottamisesta. Tällaiset päätökset on tehtävä kansallisen hyvinvointipolitiikan, ei sisämarkkinoiden näkökulmasta. Soveltamisalaa määriteltäessä on otettava huomioon yleishyödyllisistä palveluista käytävä keskustelu sekä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö (mm. Altmark-tapaus, C 280/00), joka sallii tietyin edellytyksin poikkeamisen sisämarkkinasäännöistä nimenomaan jäsenvaltion hyvinvointipolitiikan tavoitteiden ja velvoitteiden perusteella.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan myös siinä, että rajanvetoa palveluyritysten sijoittautumisen ja rajat ylittävän palveluiden tarjonnan välillä on selkeytettävä. Saattaa olla, että myös kansallisessa elinkeinolainsäädännössä olisi syytä tarkentaa säännöksiä siitä, milloin yrityksen on katsottava sijoittuneen Suomeen, jolloin sen on toimittava kaikin osin Suomen lainsäädännön mukaisesti.

Puitedirektiivin ja palvelujen tarjontaa koskevien erityisdirektiivien yksiselitteisen ja ennakoivan soveltamisen osalta valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Ristiriitatilanteilta on voitava mahdollisimman hyvin välttyä ilman, että joudutaan turvautumaan EY:n tuomioistuimeen. Direktiiviehdotuksen yksi tarkoitus on kodifioida nykyistä oikeuskäytäntöä, ei luoda tarvetta uudelle.

Hallinnon yksinkertaistaminen ja lupamenettelyjen uudistaminen

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen 9—13 artiklojen sisältämät lupamenettelyjä koskevat määräykset ovat kannatettavia. Ne vastaavat lainsäädäntömme periaatteita ja määräyksiä. Muotoilu, jonka mukaan luvan myöntämiselle säädetyn määräajan ylittäminen johtaisi luvan automaattiseen myöntämiseen, on kuitenkin ongelmallinen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa "yhden luokun periaatteen" toteuttamista on pidetty kannatettavana. Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvät menettelyt on hoidettava nopeasti ja tehokkaasti.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan korostaen sitä, että direktiivin ei tulisi kuitenkaan johtaa uusiin viranomaismenettelyihin ja lisääntyvään byrokraatiaan. Sääntely pitäisi Suomessa toteuttaa nykyisten viranomaisten yhteistyötä tiivistämällä.

Kielletyt ja arvioitavat lupavaatimukset sijoittautuessa toiseen jäsenvaltioon

Valtioneuvosto katsoo, että artiklan 14 sisältämät kielletyt vaatimukset sekä 15 artiklan arvioitavat vaatimukset ovat lähtökohtaisesti hyväksyttävissä. Apteekkitoiminta tulee kuitenkin

sulkea pois 14 ja 15 artiklojen soveltamisalasta, jos ei voida varmistaa kattavan ja tasapuolisen lääkejakelun edellytysten turvaamista koko maassa. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen säännösten suhdetta televisio- ja radiolähetyksen toimilupasääntelyyn sekä muihin kansallisen radiohallinnon kysymyksiin tulee vielä selventää.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ehdotuksia on pidetty yleisesti kannatettavina. On katsottu, että luvanvaraisten elinkeinojen määrä on Suomessa supistunut varsin vähäiseksi. Kynnys tuoda palveluja rajan yli Suomeen tai alkaa tuottaa niitä Suomessa on alhaisempi kuin EU:ssa keskimäärin. Siksi direktiivi onkin nähtävä mahdollisuutena parantaa suomalaisten palvelujen vientiä.

Apteekkipalvelujen osalta on esitetty, että artikloihin tulisi voida tehdä poikkeuksia, jotta palveluille ja lääkejakelulle asetetut sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet voidaan täyttää. Saadun lisäselvityksen mukaan taksiliikenne ei tulisi kuulumaan direktiivin soveltamisalaan. Direktiiviehdotuksen nykyinen sanamuoto jättää tämän kuitenkin epäselväksi.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantoihin. Valiokunta korostaa sitä, että direktiiviehdotus ei edellytä luvanvaraisuudesta luopumista sinänsä. Direktiivi edellyttäisi ainoastaan eräiden lupavaatimusten ja menettelyjen kieltämistä tai arviointia.

Valiokunta katsoo,

että taksiliikenteen osalta direktiivin soveltamisalaa tulee selkeyttää siten, että tämä liiketoiminta rajataan täysin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Alkuperämaaperiaate rajat ylittävissä palveluiden tarjonnassa

Valtioneuvoston kannan mukaan alkuperämaaperiaate on välttämätön 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 kirja-

tut poikkeukset ovat hyväksyttävissä eräin poikkeuksin. Jatkotyössä on varmistettava, että erityisesti sopimusvelvoitteita ja vahingonkorvausvastuuta koskevat kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintasäännöt suljetaan alkuperämaaperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle. Valtioneuvosto korostaa, että sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen osalta palvelun valvonnan tulee kaikissa tapauksissa tapahtua kyseisen vastaanottajajäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja kyseisen jäsenvaltion viranomaisten toimesta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa alkuperämaaperiaatteeseen on suhtauduttu ristiriitaisesti. Yhtäältä periaatetta on pidetty merkittävänä ja kannatettavana sisämarkkinoiden tehostamisen ja pk-yritysten palveluviennin kannalta. Toisaalta periaatetta on vastustettu erityisesti sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa. Periaatetta on arvosteltu muutoinkin sillä perusteella, että periaate voisi johtaa siihen, että palveluntarjoajat valitsevat sijoittautumis- eli alkuperämaakseen jonkin matalan sääntelyn ja heikon hallinnon jäsenvaltion. Tämä johtaisi epäterveeseen kilpailuasetelmaan yritysten välillä sekä mahdollisesti ongelmiin palvelujen laadussa ja turvallisuudessa. Periaate asettaa myös entistä suurempia vaatimuksia viranomaisten yhteistyölle ja tietojen vaihdolle, jotta kilpailua ei vääristetä ja kulluttajansuojaa heikennetä.

Valiokunta toteaa, että alkuperämaaperiaate on sinänsä tunnustettu ja vakiintunut periaate Euroopan unionissa. Periaate on tehnyt läpimurtonsa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta (nk. Cassis de Dijon -tapaus, C 120/78), ja sitä sovelletaan tavarakaupassa kautta linjan. Alkuperämaaperiaatteeseen liittyy myös nk. uuden lähestymistavan mukainen sääntely, jonka mukaan tuotteisiin liitetään tavaran valmistajan tai markkinoille tuojan toimesta nk. vaatimustenmukaisuusvakuutus selvitykseksi siitä, että tuote vastaa unionin tai jäsenmaan tuotetta koskevia määräyksiä.

Alkuperämaaperiaatetta noudatetaan eräin osin myös palveluja koskevissa sisämarkkinasäännöissä. Merkittävin avaus periaatteen soveltamisesta yhteisölaainsäädännössä on sähköistä kauppaa koskeva direktiivi (2000/31/EY). Alku-

perämaaperiaatetta käytetään myös asetuksessa myyinnedistämistoimenpiteistä sisämarkkinoilla, josta EU:n neuvosto pyrkii lähiaikoina saavuttamaan poliittisen yhteisymmärryksen.

Alkuperämaaperiaatteen soveltaminen niin laajasti kuin mitä palveludirektiiviehdotuksessa esitetään, on kuitenkin uutta. Ottaen huomioon direktiiviehdotuksen soveltamisala periaatteen soveltuvuutta on arvioitava erittäin tarkasti ja myös kriittisesti. Periaate, jonka mukaan palveluja rajan yli tarjoavan yrityksen on noudatettava toiminnassaan vain oman sijoittautumismaansa lainsäädäntöä eikä palvelujen vastaanottajamaalla ole mahdollisuuksia asettaa palveluntarjoajalle vaatimuksia, joita sovelletaan vastaanottajamaahan sijoittuneisiin yrityksiin, on palvelumarkkinoilla erittäin pitkälle menevä ja mahdollisesti ongelmallinen.

On kuitenkin huomattava, että palveludirektiivissä lähdetään alkuperämaaperiaatteesta vain periaatteellisella tasolla. Käytännössä direktiiviehdotus sisältää alkuperämaaperiaatteesta merkittäviä poikkeuksia, jotka itse asiassa tekevät itse periaatteesta pikemminkin poikkeuksen kuin pääsäännön. Valiokunta pitää tätä lähestymistapaa oikeana, jos ja kun alkuperämaaperiaatteen käyttöä kuitenkin halutaan laajentaa sisämarkkinoiden kehityksen edistämiseksi.

Merkittävin poikkeus koskee kuluttajien tekemiä palvelujen tuottamista koskevia sopimuksia, silloin kun niitä koskevia säännöksiä ei ole kokonaan yhdenmukaistettu yhteisön tasolla. Tämän poikkeuksen mukaan kaikkiin yksityishenkilöille tarjottaviin palveluihin sovelletaan palvelun sisällön ja kuluttajansuojan osalta palvelun vastaanottomaan lainsäädäntöä. Tällä on suuri merkitys sille, että kuluttajapalveluita tarjotaan kaikissa jäsenmaissa yhtenäisin edellytyksin eikä markkinoita vääristävää kilpailuasetelmaa pääse syntymään. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tämä poikkeus säilyy direktiivin jatkokäsittelyssä.

Alkuperämaaperiaatetta ei sovelleta myöskään eräisiin keskeisiin julkishyödykkeitä koskeviin palveluihin, kuten postipalveluihin, eikä sähkö-, maakaasun ja veden jakelupalveluihin. Periaatteen soveltamisen ulkopuolelle jäävät

myös lähetettyjä työntekijöitä ja ammattipätevyyden tunnustamista koskevat säännöt. Sillä ei myöskään puututtaisi maankäyttöön tai yksityistämiseen. Samoin työntekijöiden liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö jää periaatteen soveltamisen ulkopuolelle.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös niihin poikkeuksiin, jotka koskevat yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella säädettyjä täydellisen kiellon järjestelmiä. Periaatetta ei myöskään sovelleta erityisiin vaatimuksiin, jotka liittyvät palvelujen suorittamispaikan erityispiirteisiin ja joiden noudattaminen on välttämätöntä mm. kansanterveyden ja ympäristön suojelemiseksi.

Valiokunta pitääkin tärkeänä huolehtia siitä, että alkuperämaaperiaatteesta voidaan yleisesti poiketa palvelujen laatuun ja turvallisuuteen liittyvien sisällöllisten vaatimusten osalta. Direktiivi ei saa johtaa epäterveeseen kilpailuun, jossa palveluyritykset hakeutuvat alhaisen vaatimustason maihin. Vastaanottajamaan lainsäädännön soveltaminen onkin ainoa järkevä lähtökohta markkinoiden kannalta. Tästä pitänevät osaltaan huolta myös markkinat, jotka asettavat paineita vaatimustason ja standardien säilymiseksi palvelujen käyttäjien edellyttämällä tasolla.

Alkuperämaaperiaatteen soveltaminen on tärkeää tilanteissa, joissa palvelujen rajat yli tapahtuvalle tarjonnalle asetetaan esteitä ja vaatimuksia, jotka eivät liity itse palvelutuotteeseen ja sen laatuun tai turvallisuuteen. Tällaisia lisävaatimuksia Suomessa on hyvin vähän. Monissa EU-maissa myös rajat ylittävissä palveluntarjonnassa kuitenkin edellytetään esim. pankkitilin avaamista vastaanottavassa jäsenmaassa, erilaisia jäsenmaassa virallisesti vahvistettuja asiakirjoja, kuulumista tiettyyn toimialajärjestykseen tai -kiltaan taikka erilaisia määrämuotoisia vakavaraisuuden tai hyvämaineisuuden osoituksia, jotka eivät ole perusteltuja itse palvelun turvallisuuden tai kuluttajansuojan näkökulmasta. Alkuperämaaperiaate, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti toimiva palveluyrittäjä voi tarjota palvelujaan tilapäisesti myös toisessa jäsenmaassa, soveltuu luontevasti tämänkaltaisiin ti-

lanteisiin. Siksi sen sisällyttäminen direktiiviin on kannatettavaa.

Tässä kappaleessa esitetyin alkuperämaaperiaatetta koskevin huomautuksin valiokunta yhtyy valtioneuvoston asiaa koskevaan kantaan.

Terveydenhoidon korvaaminen

Valtioneuvoston kannan mukaan terveydenhoidon korvaamista koskevat määräykset ovat hyväksyttävissä siltä osin kuin voidaan varmistaa, että niitä sovellettaisiin Suomessa ainoastaan sairausvakuutusjärjestelmästä kansallisesti määriteltujen 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.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty sekä valtioneuvoston kannan mukaista toimintalinjaa että koko artiklan poistamista direktiivistä.

Valiokunta toteaa, että erityiskysymys terveydenhoidon korvauksista osana yleistä palveluja koskevaa puitedirektiiviä ei välttämättä ole sääntelyn laadun kannalta linjakas ratkaisu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivissä ei kuitenkaan mennä jo voimassa olevaa, EY:n tuomioistuimen asettamaa, käytäntöä pidemmälle, joten nykykäytännön kodifioinnille ei sinänsä nähdä estettä. Valiokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan.

Lähetettyjen työntekijöiden valvonta

Valtioneuvoston kannan mukaan direktiiviehdotuksen määräyksillä ei puututa lähetetyistä työntekijöistä annetun direktiivin 96/71/EY määräyksiin. Määräykset tietojen jälkikäteisestä säilyttämisestä sekä jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä palvelussuhteen valvonnan osalta ovat oikeansuuntaisia ja parannuksia nykyiseen. Jatkotyössä on huolehdittava, ettei lähetettyjen työntekijöiden valvonnan edellytyksiä nykyisestä heikennetä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei direktiivillä hei-

kennettäisi yksityistä työnvälitystoimintaa ja vuokratyötä koskevaa kansallista sääntelyä eikä valvontamahdollisuuksia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ehdotettua järjestelmää on pidetty hallinnollisesti raskaana ja valvonnallisesti tehottomana. On myös esitetty, että artikkelit 24 ja 25 pitäisi poistaa direktiivistä taikka niitä tulisi muuttaa siten, että valvonnan mahdollisuudet eivät heikkene. On katsottu, että säännösten oikea paikka olisi lähetettyjä työntekijöitä koskevassa direktiivissä.

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei lähetettyjen työntekijöiden keskeisten työsuhteen ehtojen noudattamisen valvonta heikkene. Sisämarkkinoiden kehitys, joka sinänsä on myönteistä ja jota palveludirektiivi tulisi edistämään, lisänee lähetettyjen työntekijöiden käyttöä palvelujen rajat ylittävässä tarjonnassa. Valiokunta kuitenkin toteaa, että lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi on jo unionin voimassa olevaa oikeutta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan palveludirektiiviehdotuksella ei olisi vaikutusta Suomen lainsäädännön mukaiseen, unionin kansalaisia koskevaan lähetettyjä työntekijöitä koskevaan valvontaan. Valvontamahdollisuudet saattaisivat heiketä kolmansista maista tulevien työntekijöiden kohdalla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että palveludirektiivi on johdonmukainen suhteessa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on tunnustettu lähetettyjä työntekijöitä, erityisesti vuokratyöntekijöitä koskevan lainsäädännön sosiaalinen herkkyys ja sallittu erilaisia valvontatoimia. Nämä ovat tarpeen muun muassa työntekijöiden suojelemiseksi ja harmaan talouden ehkäisemiseksi.

Valiokunta pitää välttämättömänä huolehtia myös siitä, että ammattipätevyyden tunnustamista koskevien sääntöjen jäädessä alkuperämaaperiaatteen ulkopuolelle myös kolmansista maista tulevien henkilöiden pätevyysvaatimuksiin sovelletaan samoja periaatteita kuin unionimaiden kesken. Kolmansista maista tulevan työvoiman pätevyysvaatimuksia ei saa madaltaa lainsäädäntöteknisistä syistä.

Edellä esitetyin huomautuksin valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan on huolehdittava siitä, että lähetettyjen työntekijöiden valvonnan edellytyksiä ei heikennetä. Tähän liittyen direktiivin säännöksiä niistä velvoitteista, joita työntekijöitä lähetettäisiin yrityksiin voidaan kohdistaa, tulee selkeyttää. Samalla valiokunta kuitenkin toteaa, että keskeiset valvonnan edellytykset ovat kansallisissa käsissä. Viranomaisresurssien puute on suurin yksittäinen syy heikkoon valvontaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvoston käsittelyssä direktiiviehdotusta oltaisiin muuttamassa siten, että vuokratyö jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle odotamaan vuokratyödirektiiviehdotuksen käsitteilyn etenemistä. Valiokunta kannattaa tällaista rajausta.

Rahapelitoiminta

Valtioneuvoston kannan mukaan direktiiviehdotuksella ei puututa kansalliseen rahapelitoimintaan, koska ehdotukseen sisältyy tältä osin määräaika, kestoltaan rajaamaton siirtymäaika.

Valiokunta kuitenkin katsoo, että ehdotuksen 18 ja 40 artikloissa annetaan ymmärtää, että direktiivin soveltamisalan laajentaminen jatkossa kattamaan myös rahapelitoiminnan on suotavaa. Tätä valiokunta ei kannata eikä myöskään näe mitään syytä sille, että mahdollisesta tulevasta komission ehdotuksesta täytyisi ottaa maininta nyt käsiteltävänä olevaan direktiiviin. Komission toivomasta kehityksestä voi valiokunnan näkemyksen mukaan aiheutua mittavia ongelmia sekä kansallisella että yhteisötasolla. Tiukan viranomaisvalvonnan vaikeutuminen voisi johtaa erilaisiin väärinkäytöksiin ja rikolliseen toimintaan. Samoin rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen kansallisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin voisi vaarantua.

Edellä olevan vuoksi valiokunta katsoo,

että rahapelitoiminta tulee ehdottomasti ja nykyistä selkeämmin sulkea pois palveludirektiivin soveltamisalasta.

Muita erityiskysymyksiä

Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotettu velvoite erityisen terveys- tai turvallisuusriskin omaavan toiminnan vastuuvakuutuksista ei täytä perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytettyä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Vastuuvakuutusvelvoitteen piiriin sisällytettävien alojen määrittäminen komitologiamenettelyssä ei täytä perustuslaissa asetettua lailla säätämisen velvoitusta.

Valtioneuvosto edellyttää, että Suomessa tarjottujen terveyspalvelujen osalta voidaan ulkomaiselta palveluntarjoajalta jatkossakin vaatia Suomen potilasvahinkolain mukaista potilasvahinkovakuutusta.

Valtioneuvosto korostaa, ettei ehdotuksella puututa johdanto-osan 35 kappaleen mukaan kansallisiin lakisäätöisiin yksinoikeuksiin. Jatkotyössä tulee huolehtia, että ehdotuksen artiklamuotoiluihin sisällytetään samansisältöinen muotoilu. Ehdotuksen jatkotyössä tulee varmistua, ettei direktiiviehdotuksella puututa kansalliseen alkoholin vähittäismyyntimonopoliin.

Valiokunta yhtyy näihin valtioneuvoston kantoihin.

Asian jatkokäsittely ja eduskunnan informointi

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan valtioneuvoston kantoja tarkennetaan neuvostokäsittelyn edetessä. Valtioneuvosto tulee toimittamaan eduskunnalle jatkokirjelmän tästä direktiiviehdotuksesta mm. verotuksen osalta.

Asian käsittely EU:n toimielimissä tulee kestämään varsin kauan. Uusi Euroopan parlamentti aloittaa lainsäädäntötyönsä vasta syyskuussa. Ehdotuksesta on monissa jäsenvaltioissa nousut laaja kansallinen keskustelu, joka heijastuu myös neuvostokäsittelyyn. Ehdotuksen voi olettaa muuttuvan käsittelyn aikana vielä paljon.

Valtioneuvosto on ilmoittanut antavansa eduskunnalle jatkokirjelmän direktiiviehdotukseen liittyvistä verotuskysymyksistä. Valiokunta toteaa, että verotuksen näkökulma on tärkeä sekä yritysten että veronsaajien ja sitä kautta hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustan kannal-

ta. Valiokunta ottaa asiaan kantaa jatkokirjelmän perusteella.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnalle annetaan perustuslain 96 §:n mukaisesti tiedot asian jatkokäsittelystä EU:n toimielimissä sekä keskeisistä muiden jäsenvaltioiden kannoista. Samalla on syytä täsmentää direktiiviehdotuksen vaikutusten arviointia ei vain verotuksen vaan Suomen kilpailukyvyn kannalta laajemminkin. Valtioneuvoston tarkentuvat kannat, joita tulee valmistella laajapohjaisesti, on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi. Asiassa ei tule tehdä Suomea lopullisesti sitovia ratkaisuja, ennen kuin eduskunnalla on ollut tilaisuus lausua kantansa tarkentuvista valtioneuvoston kannoista sekä direktiivin jatkokäsittelyssä mahdollisesti tehtävistä uusista ehdotuksista.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy edellä olevin huomautuksiin valtioneuvoston alustavaan kantaan ja korostaa, että

- direktiiviehdotuksen tavoitteet sisämarkkinoiden tehokkuuden ja Euroopan kilpailukyvyn parantamiseksi ovat pääperiaatteiltaan kannatettavia,

- ehdotuksen soveltamisala ja määritelmät edellyttävät kuitenkin vielä merkittävästi täsmentämistä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja toisaalta keskeisten kansallisten julkisten palvelujen turvaamiseksi,

- erityistä huomiota jatkotyössä tulee kiinnittää alkuperämaaperiaatteen soveltamisalaan sekä lähetettyihin työntekijöihin liittyviin valvontakysymyksiin.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd (osittain)
Sari Essayah /kd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /kesk
Martti Korhonen /vas
Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /kesk

Jere Lahti /kok
Klaus Pentti /kesk
Antti Rantakangas /kesk (osittain)
Sari Sarkomaa /kok
Juhani Sjöblom /kok
vjäs. Mikko Elo /sd (osittain)
Matti Saarinen /sd
Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Pekka Nurminen
valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan parlamentin ja neuvoston ehdotus direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla on hyvin merkittävä avaus, kun Lissabonin strategian mukaisesti pyritään palveluiden liikkuvuuden edistämisen kautta parantamaan alueen kasvua ja työllisyyttä. Direktiivin tavoite sinällään on hyväksyttävä, kunhan pyrkimystä edistävät toimenpiteet tapahtuvat hallitusti ja kansallisesti perusteltuja toimialarajauksia kunnioittaen.

Direktiivin soveltamisalaa koskevia näkökoh- tia

Direktiivi on luonteeltaan laajan soveltamisalan puitedirektiivi. Sitä sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkiin palveluihin, joista maksetaan taloudellinen vastike. Laaja soveltamisala tuo direktiiviin periaatteellisen ongelman, kun kauppa- ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta laadittavat sisämarkkinasäännökset ulotetaan koskemaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joiden sääntelyn tulisi tapahtua ennen kaikkea kansallisen hyvinvointipolitiikan näkökulmasta. Direktiivin lähestymiskulma on näiltä osin vieras Suomen julkisrahoitteiselle ja kuntien itsehallintoon perustuvalla palvelujärjestelmälle.

Laajan soveltamisalan takia direktiiviehdotuksesta on myös tullut monilta osin vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen, kun erilaisilla määrittelyillä, viittauksilla ja epämääräisillä käsitteillä on pyritty kuvaamaan poikkeukset soveltamisalaan ja selvittämään direktiivin suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja aikaisempiin juridiisiin tulkintoihin. Käsitteiden tulkinnanvaraisuus johtaa siihen, että viime kädessä EY-tuomioistuin määrittelee ne jäsenmaita sitovasti omassa oikeuskäytännössään. Euroopan Unionin kauppapoliittisen toimivallan laajeneminen uuden perustuslain myötä kaikkiin palveluihin kasvattaa entisestään painetta direktiivin soveltamisalan, sisällön ja rajausten selkeydelle.

Asiantuntijakuulemisissa on mm. KTM:n ja STM:n taholta tuotu esille soveltamisalaan ja vastikkeen määrittelyyn liittyvät ongelmat useiden eri palvelujen kohdalla. Ministeriöt ovat muistiossaan todenneet epäselviksi esimerkiksi tilanteet, joissa kunnat ostavat palveluita yksityiseltä sektorilta tai kuntayhtymiltä vastikkeelliseksi katsottavaan hintaan edelleen luovutettavaksi asiakasmaksua vastaan. Jos kuntien maksamat korvaukset esimerkiksi koulutus- tai terveydenhuollon kuntayhtymille tulkitaan osaksi vastiketta, muuttaa se merkittävästi näiden palvelujen järjestämistapaa. Kuntaliiton mukaan se merkitsee kunnille pakkokilpailuttamista ja pahimmillaan pakottaa kunnat purkamaan kuntayhtymät ja vähentämään yhteistyötä. Voidaan jopa katsoa, että direktiivi uhkaa kuntien perustuslain niille suoman itsehallinnon mukaista oikeutta järjestää niille kuuluvat tehtävät haluamallaan tavalla. Valtioneuvosto ei ole ottanut selkeäksi lähtökohdakseen esim. sosiaali- ja terveyspalvelujen rajaamista direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, vaan pyrkii kantansa mukaan ainoastaan selkiyttämään soveltamisalaa ja selvittämään vastikkeen määritelmää edellytyksenä direktiivin hyväksymiselle. Samoin valtioneuvosto on tyytynyt kannassaan rahapeli- ja arpajaistoiminnan osalta direktiivin kestoaltaan rajaamattomaan siirtymäaikajärjestelyyn. Kysymyksessä ovat valtioneuvoston periaatteelliset näkemykset keskeisten kansallisten julkisten palvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa.

Alkuperämaaperiaate

Alkuperämaaperiaate tulisi sovellettavaksi silloin, kun palveluntarjoaja tarjoaa tilapäisesti palveluja rajan yli. Vastaanottajamaa ei saisi poikkeuksia lukuun ottamatta asettaa lisävaatimuksia eikä sillä olisi välitöntä valvontaoikeutta tai -velvoitetta omalla alueellaan toimivia palveluntarjoajia kohtaan.

Erityinen ongelma lienee rajanveto siitä, mikä yritys myy palveluita rajan yli ja mikä taas on sijoittunut toiseen maahan. Suomi joutuisi direktiiviesityksen myötä valvomaan palveluita myyvien yritysten toimia 27 maassa. Vastaavasti muut maat valvoisivat omien yritystensä toimintaa Suomessa. Jäsenmaiden erilainen lähtötaso luo sinällään ongelman yritysten kilpailukyvyille, jos toisesta jäsenmaasta tuleva yritys voi toimia jäsenvaltion alueella noudattamatta samoja sääntöjä kuin jäsenvaltion omat yrittäjät. Palveludirektiivin luoma asetelma estää lisäksi asiallisen valvonnan lähetettyjen työntekijöiden työehtojen ja työolosuhteiden valvonnassa. Näin yritykset ja työvoima asetetaan eriarvoiseen asemaan päinvastaisista tavoitteista huolimatta.

Direktiiviesityksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi mainitaan tarpeettoman byrokratian karsiminen. Tavoite on hyväksyttävä, mutta esi-

tys tulee johtamaan tehottoman jälkikäteisen valvonnan byrokratian lisääntymiseen mm. viranomaisrajapinnoissa ilman haluttuja tuloksia.

Direktiiviehdotuksen laaja soveltamisala, keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja alkuperämaaperiaate palveluiden rajat ylittävässä tarjonnassa murentavat mahdollisuuden pitää päätöksenteko keskeisten hyvinvointipalveluiden osalta kansallisissa käsissä ja estävät palveluiden kaupan ja työmarkkinoiden asianmukaisen valvonnan ja kuluttajien, yritysten ja työntekijöiden edun valvonnan. Näin ollen katsomme, että direktiiviehdotus esitetyssä muodossaan tulisi hylätä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että direktiiviesitys hylätään.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2004

Sari Essayah /kd
Martti Korhonen /vas