

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2006 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 5 maj 2006 en kompletterande skrivelse 5. KTM 05.05.2006 i ärendet U 31/2004 rd till social- och hälsovårdsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Pasi Korhonen, handels- och industriministeriet
- överinspektör Markus Seppelin, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Ismo Partanen, Företagarna i Finland

- chef för internationella ärenden Markus Penttinen, Akava r.f.
- specialrådgivare Minna Niemivirta, Finlands Näringsliv
- ombudsman Riitta Särkelä, Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa
- jurist Anu-Tuija Lehto, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Juri Aaltonen, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- Sektionsansvarig ombudsman för internationella frågor Merja Launis, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande i ärendet ShUU 11/2004 rd.

UTREDNINGEN

Förslag

Europeiska kommissionen lade den 1 januari 2004 fram ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Europaparlamentet röstade om direktivet vid den första behandlingen den 16 februari 2006. Efter parlamentets omröstning lämnade kommissionen ett nytt förslag till direktiv den 4 april 2006. Rådet har fört diskussioner

ända sedan förslaget lämnades men har inte kunnat nå politisk enighet i frågan.

Kommissionens förslag stämmer i stort sett överens med resultatet av omröstningen i parlamentet. Kommissionen har med avsikt eftersträvat att i så stor utsträckning som möjligt beakta den kompromiss som nåddes i Europaparlamentet efter svåra förhandlingar. Kompromissen var

en politisk helhetslösning som till slut fick ett stort understöd i Europaparlamentet. I synnerhet ändringarna i artikel 16 och i arbetsrättsfrågor fick ett mycket stort understöd.

I kommissionens förslag ingår främst de element som också Europaparlamentet godkände. En av de viktigaste ändringarna kommissionen gjort i förhållande till omröstningsresultatet i parlamentet är att medlemsländerna blir skyldiga att utvärdera och rapportera om tillståndssystem. Kommissionen har till denna del hållit fast vid sitt ursprungliga förslag enligt vilket medlemsländerna bör se över sina tillståndssystem, villkoren för tjänsteleverantörerna samt inskränkningar för verksamheter på flera olika områden och motivera tillämpningen av tillståndssystem på villkor att principen om icke-diskriminering samt nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna respekteras. Rapporterna ska lämnas redan under övergångsperioden för direktivet. I fråga om villkoren för etablering har kommissionen överlag i stor utsträckning hållit sig till målen i det ursprungliga förslaget.

Kommissionen anser att det nya ändrade förslaget alltså spelar en viktig roll för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i EU. Genom att öppna marknaden för tjänster och främja en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd samt miljöskydd skapar man enligt kommissionen en väl avvägd och hållbar ekonomisk och social utveckling.

Direktivförslaget ska endast tillämpas på tjänster på områden som är öppna för konkurrens. Tjänstedirektivet ingriper inte i monopol eller beviljandet av statliga stöd. Direktivet omfattar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, om de inte speciellt lämnats utanför. Medlemsstaterna behöver inte öppna tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för konkurrens eller privatisera offentliga samfund. Medlemsstaterna har frihet att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och bestämma hur de organiseras eller finansieras. I det nya förslaget lämnas bland annat tjänster av allmänt intresse, hälso- och sjukvårdstjänster, inklusive apotekstjänster, penningspel och vissa sociala tjänster utanför direktivets tillämpningsområde.

Direktivet omfattar inte sådana sociala tjänster som rör boende, barnomsorg eller stöd till behövande familjer och enskilda och som på nationell, regional eller lokal nivå utförs av staten eller av tjänsteleverantörer på uppdrag av staten, i syfte att ge stöd till särskilt behövande med otillräckliga familjeinkomster, som är helt eller delvis i beroendeställning eller som riskerar att bli utslagna. Dessa tjänster kan alltså produceras av den offentliga sektorn eller t.ex. av en aktör inom den tredje sektorn eller ett privat företag på uppdrag av den offentliga sektorn. Direktivet gäller inte socialbaserade tjänster, oberoende av produktionssättet. Tjänstedirektivet ingriper inte i medlemsstaternas sätt att organisera eller finansiera sina sociala system och de kriterier eller villkor som medlemsstaterna fastställt för tjänster som ska säkerställa att de sociala tjänsterna de facto främjar allmänintresset och social samhörighet.

Tillståndssystemen förutsätts basera sig på kriterier som fastställer de behöriga myndigheternas rätt till prövning i syfte att se till att beslutet i fråga inte är godtyckligt eller diskriminerande. Ansökningarna om tillstånd ska behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg. Ett tillstånd anses beviljat om inget annat meddelats inom en angiven tidsfrist. Andra arrangemang kan dock tillämpas när det gäller viss verksamhet, om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Artikel 16 understryker nu målet att respektera och säkerställa fri rörlighet för tjänster. I texten regleras de förutsättningar under vilka en medlemsstat där tjänsten tillhandahålls kan inskränka friheten att tillfälligt tillhandahålla tjänster. Verksamheten kan endast begränsas om det motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. I artikeln räknas dessutom upp krav som medlemsstaterna inte får ställa i syfte att inskränka friheten att tillfälligt tillhandahålla tjänster. Den kontroversiella principen om ursprungsland har

strukits ur artikeln. Ansvar för tillsyn har nu tydligt flyttats över på den stat där tjänsten tillhandahålls. Artikeln förutsätter att flera krav som inskränker fri rörlighet av tjänster ska undanröjas. Det medlemsland där tjänsten tillhandahålls kan i princip förutsätta att dess nationella lagstiftning ska iakttas.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen ger fortfarande sitt stöd till ett starkt tjänstedirektiv och ett så brett tillämpningsområde som möjligt och anser att direktivet är nödvändigt för genomförande av målen för Lissabonstrategin. Tjänstemarknadens roll för utveckling av EU:s konkurrenskraft är avgörande. Enligt regeringen kan det bli befogat att godkänna kommissionens reviderade förslag som sådant eller med små ändringar. Trots att det nu föreslagna tjänstedirektivet är snävare än det ursprungliga, är det trots allt ett viktigt steg mot en mera öppen tjänstemarknad och har långtgående effekter också i Finland. I detta skede arbetar Finland emellertid för att ytterligare tydliggöra och förstärka direktivet.

Regeringen har konsekvent gett sitt stöd till att spelverksamheten ska lämnas utanför direktivets tillämpningsområde och är nöjd med att kommissionen har gjort det. Regeringen menar att direktivet noggrannare bör precisera de områden som lämnas utanför dess tillämpningsområde. Till denna del bör det understrykas att ingreserna ska vara tydliga.

Finlands ståndpunkt har varit att direktivet inte får inverka på medlemsstaternas rätt och möjligheter att själva fatta beslut om hur sociala tjänster ordnas och finansieras. Det mottagande landet ska i samtliga fall stå för tillsynen över tjänsterna. Kommissionens nya förslag överensstämmer med detta, menar regeringen.

I Finland finns inga begränsande krav som skulle vara problematiska med tanke på direktivet. Systemet i Finland är redan nu öppet för tjänsteleverantörer från andra medlemsländer. Regeringen efterlyser emellertid tydligare formuleringar. Eftersom medlemsländernas system för sociala tjänster är olika kan man utgå ifrån att direktivet implementeras på olika sätt. Texten

som gäller sociala tjänster inom tillämpningsområdet bör preciseras. Det är också viktigt att det säkerställs att direktivet inte omfattar icke-behovsprövade tjänster som ingår i vårt universala system för sociala tjänster.

Enligt regeringen är det onödigt att lämna alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utanför direktivets tillämpningsområde.

Regeringen anser att artiklarna 9—13 är mycket viktiga. Finland understödjer i synnerhet kravet i artikel 9.2 som innebär att medlemsländerna ska utvärdera sina tillståndssystem och sammanställa en rapport om resultaten. Särskilt viktigt är en genomgång av systemen för finländska exportföretag inom servicesektorn eftersom direktivet ålägger de andra medlemsländerna att förenkla systemen och avskaffa onödiga tillståndsförfaranden. Den finländska marknaden är redan i dagens läge ytterst öppen med tanke på tillståndsförfarandet. Det är resultat av att man i Finland redan på 1990-talet har utvärderat och gallrat tillståndssystemen.

I fråga om artikel 13.4, enligt vilken ett tillstånd ska anses beviljat om inget annat meddelats inom den utsatta tiden, eftersträvar regeringen en ny infallsvinkel i syfte att garantera rätts-säkerheten, nämligen att ett tillstånd som inte beviljats inom den angivna tidsfristen bör ses som ett negativt beslut som kan överklagas. I fråga om tillstånd som beviljas automatiskt gäller att medlemslandet ska ange en rimlig tidsfrist som man kan avvika från om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Det är dessutom mycket viktigt för tjänsteleverantörerna att tidsfristerna för behandlingen av tillstånd och formella förfaranden är korta. Regeringen menar att Finland kan godkänna de formuleringar kommissionen föreslår ifall godkännandet behövs för en kompromiss.

Enligt regeringen är artikel 16 delvis otydligt formulerad. Artikeln lämnar det fritt för olika tolkningar om det trots allt är tillåtet att ställa krav som uppräknas i artikel 16.2, t.ex. med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Regeringen framhåller att Fin-

land kan godkänna förslaget men att det bör preciseras hur artikel 16.2 och 16.3 förhåller sig till varandra.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Social- och hälsovårdsutskottet har i två tidigare utlåtanden behandlat förslaget till tjänstedirektiv (ShUU 6/2004 rd och ShUU 11/2004 rd). Det är, anser utskottet, i princip vanskligt att de handels- och näringspolitiskt färgade reglerna för den inre marknaden också föreslås gälla social- och hälsovårdstjänster. Primärt bör dessa tjänster regleras på social- och hälsovårdspolitiska grunder. Därför är det speciellt viktigt att man i den fortsatta behandlingen ser till att villkoren för universella och skattefinansierade välfärdstjänster blir tillräckligt väl beaktade. Social- och hälsovårdstjänsterna får enligt utskottet inte omfattas av principen om ursprungsland. Stora utskottet omfattade ståndpunkten i sitt utlåtande (StoUU 2/2004 rd).

Många av de sektorer som tidigare väckte oro har strukits ur kommissionens nya direktivförslag, till exempel hälsovårdstjänster, penning- och en del sociala tjänster. Utskottet påpekar att när det avgav sitt utlåtande fanns inte direktivförslaget på finska. Därför baserar sig utlåtandet uteslutande på statsrådets utredning.

Utskottet konstaterar att lagstiftningen i Finland redan nu tillåter att utländska tjänsteleverantörer tämligen fritt och utan diskriminering kan etablera sig i Finland. För finländska tjänsteleverantörer är läget inte nödvändigtvis det samma i de andra EU-länderna. Ifall hälsovårdstjänsterna helt och hållet lämnas utanför direktivets tillämpningsområde kan det i vissa fall betyda att möjligheterna att exportera tjänsterna försämrats. I fråga om de tjänster som inte omfattas av direktivet tillämpas, precis som nu, bestämmelserna i grundfördragen och EG-domstolens tolkningar av bestämmelserna.

Principen om ursprungsland har ersatts med principen om fri rörlighet för tjänster. Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls kan enligt ar-

tikel 16 emellertid ställa krav för utövande av en tjänsteverksamhet, till exempel med skäl som motiveras med allmän hälsa, och övervaka att villkoren uppfylls. Övervakningen är således inte beroende av åtgärder i ursprungslandet. Utskottet finner i princip direktivet godtagbart men omfattar regeringens ståndpunkt om att artikeln bör preciseras.

I sitt utlåtande om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (ShUU 5/2006 rd) konstaterade social- och hälsovårdsutskottet att unionens starka roll inom konkurrens- och inre marknadsfrågor återspeglas också i domstolens rättspraxis och har gradvis resulterat i att befogenheterna också inbegriper hälso- och sjukvård. I sin praxis har domstolen ansett att ansvaret för att ordna hälso- och sjukvård visserligen ingår i den nationella behörigheten, men att befogenheten måste utövas med respekt för de friheter som finns inskrivna i fördraget. Domstolen har då hänvisat till artiklarna om den inre marknaden. Tillägget till artikeln om folkhälsa är ett positivt framsteg, påpekar utskottet i sitt utlåtande, men uttrycker samtidigt sin oro över att oklarheterna kring hälso- och sjukvård fortfarande är lika stora. Visavi regleringen av hälsovårdstjänster bör man för tydlighetens skull i direktivet skilt för sig nämna de branscher som inte principen om ursprungsland tillämpas på. Utskottet påpekar att praxis i domstolen har lett till att det har uppkommit ett behov av politiska beslut på EU-nivå vad gäller hälsovårdstjänster. En möjlighet är att dessa beslut fattas i samband med direktivet om hälsovårdstjänster, som kommissionen har gett löfte om.

Det är också viktigt att det i den fortsatta beredningen säkerställs att direktivet inte omfattar icke-behovsprövade tjänster som ingår i vårt universala system för sociala tjänster, menar utskottet. Utskottet understryker att syftet med so-

cial- och hälsovårdstjänster är att alla ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att direktivets tillämpningsområde bör preciseras i fråga om sociala tjänster som omfattas av direktivet.

Enligt förslaget omfattas tjänster av allmänt intresse inte av direktivets tillämpningsområde och inte heller friheten att erbjuda tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Social- och hälsovårdsutskottet finner det motiverat att medlemsstaterna själva fastställer vilka tjänster som är av allmänt intresse och vilka som är av allmänt eko-

nomiskt intresse. Enligt utskottet är det viktigt att man i Finland nationellt fastställer vilka tjänster som är av allmänt intresse och vilka som är av allmänt ekonomiskt intresse och att man utarbetar en nationell strategi för dessa tjänster.

Utlåtande

Social-och hälsovårdsutskottet anför

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt.

Helsingfors den 17 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Anne Holmlund /saml
Pehr Löf /sv
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /cent

Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.