11.03.2021

Meri Koivusalo, meri.koivusalo@tuni.fi

Professori, Tampereen Yliopisto

Asiantuntijalausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 12.03.2021

Viite: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta Vahva ja yhtenäinen EU - kohti kestävämpää Euroopan Unionia (VNS 7/2020 vp)

Yleiset huomiot:

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta kohdentuu keskeisiin ja merkittäviin linjauksiin tulevalle EU-politiikalle ja tuo esille hallituksen EU-politiikan painopisteet. Tässä asiantuntijalausunnossa kohdennun ensisijaisesti Euroopan Unionin merkitykseen kansalliselle ja kansainväliselle terveyspolitiikalle sekä siihen, **miten terveyspolitiikan keskeiset kipupisteet voitaisiin huomioida osana selonteon laajempia linjauksia puuttumatta kysymyksiin, jotka selonteossa on kattavasti huomioitu.**

Euroopan Unionilla on merkitystä kansalliselle terveyspolitiikalle kolmea keskeistä tietä[1]: suorien terveyspolitiikkaan ja terveydensuojeluun kohdentuvien päätösten ja toimien, sisämarkkinoiden ja kauppapolitiikan sitoumuksista seuraavien vaikutusten, sekä talouden lähtökohdista ja ohjausjaksosta nousevien vaikutusten kautta. Näistä kaksi jälkimmäistä nousivat kansallisella tasolla esille jo sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen yhteydessä. **Euroopan Unionissa muiden sektorien päätösten ja etenkin sisämarkkinoiden ja ohjausjakson kautta kanavoituvat toimet vaikuttavat vahvemmin kansallisen politiikan liikkumavaraan ja voivat siten vaikuttaa sosiaali- ja terveyspolitiikkaan suoria toimia laajemmin.**

Hallituksen selonteko perustuu nyt varsin **vahvasti raportoivalle otteelle**, vaikka joiltain osin kuten tasa-arvo kysymyksissä tuodaan selkeästi esille Suomen kanta. Mikäli selonteon halutaan linjaavan ennemmin kuin raportoivan EU-politiikan painotuksia, tulisi siihen **tuoda vahvemmin myös kansallisen politiikan tavoitteita komission yleisten EU-politiikan sisämarkkinoiden ja kauppapolitiikan lähtökohtien sijaan**. Muussa tapauksessa on vaarana, että sektorien tavoitteiden väliset todelliset ristiriidat tai sisämarkkinoihin ja kauppapolitiikkaan liittyvät ongelmat tulkitaan ainoastaan puutteelliseksi EU-lainsäädännön osaamiseksi.

Covid-19 pandemia on ollut EU:n toiminnassa haaste koska se rampauttaa vapaan liikkuvuuden lähtökohtia EU:ssa ja tuo esille ongelmakohtia kansallisen terveyspolitiikan ja EU-politiikan välillä. EU:n toiminta kriisinhallinnassa ja rokotteiden hankinnassa on jäänyt myös pandemiassa odotettua heikommaksi. Lääkkeiden sekä myös rokotteiden saatavuusongelmat ovat jatkuneet. **Etenkin lääke- ja rokotuspolitiikassa sekä innovaatiopolitiikassa haasteena on tiettyjen teollisuuden alojen vahva vaikutus EU-tason toimiin ja sääntelyyn samalla kun jäsenmaat kattavat kustannukset ja seuraukset palvelujärjestelmän toiminnassa.** Tähän epäsuhtaan liittyvät näkökohdat tulisi ottaa huomioon myös

[1] Scott L. Greer (2014) The three faces of European Union health policy: Policy, markets, and austerity, Policy and Society, 33:1, 13-24, DOI: 10.1016/j.polsoc.2014.03.001

EU selonteossa ja osana linjauksia. Pandemia on myös nostanut esille keikkatyöhön, **ulkoistamiseen ja liikkuvaan työvoimaan liittyviä haasteita sisämarkkinoiden, alustatalouden ja palveluiden kaupan ja alihankintaketjujen kautta**.

1. **Yhteiset arvot kaiken perustana**

Demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat tärkeä lähtökohta niin kansallisille linjauksille EU:n suhteen. **Ei ole kuitenkaan selvää, että kaikki EU-politiikan tai kansalliset toimet johdonmukaisesti seuraisivat näitä.** Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) esimerkiksi antoi Suomelle suosituksia rokotteiden saatavuuden ja lääkkeiden osalta[2], jotka ovat ristiriidassa Euroopan Unionin WTO:ssa esittämien kannanottojen kanssa. EU:n kanta vastusti syksyllä 2020 erivapautta teollis- ja tekijänoikeuksista pandemian aikana lääkkeiden ja rokotteiden saatavuuden varmistamiseksi.

Toinen esimerkki on jäsenmaiden vuonna 2006 esille nostamat päätelmät yhteisistä arvoista terveyspalvelujärjestelmien osalta[3], jotka nostivat esille sisämarkkinalainsäädännön uhkana ennemmin kuin lähtökohtaisena tavoitteena. Painotukset yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ovat tärkeitä niin EU:n sisäisessä kuin ulkoisessa politiikassa. Arvoperustassa tulisi huomioida myös kestävän kehityksen tavoitteet sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyvät lähtökohdat ja palveluiden saatavuus.

Pyrkimys oikeudenmukaisuuden edistämiseen sekä hyvinvointivaltioon liittyvät tavoitteet on nostettu esille ennen kaikkea suhteessa hyvinvointitalouteen. Olisi tärkeätä, ettei hyvinvointitalous jäisi erilliseksi lähtökohdaksi, **vaan että myös ohjausjakson ja sisämarkkinapolitiikan puitteissa politiikan lähtökohtana olisi hyvinvoinnin lisääminen**.

2. **Ympäristö, ilmasto ja maatalous**

EU-selonteossa väestöperusteinen sana kansanterveys (public health) ei nouse esille kertaakaan, mutta terveys on huomioitu ilmasto, ympäristö sekä maatalouskysymysten osalta. Etenkin ilmastomuutoksen ja luontokadon taustalla vaikuttavat monet samansuuntaiset tekijät, jotka lisäävät epidemioiden ja kriisien todennäköisyyttä, vaikka tämä ei nouse vastaavalla tavalla esille. Selonteko huomioi hyvin antibioottiresistenssiin liittyviä näkökohtia sekä avaa mahdollisuuksia kansanterveysnäkökohtien painottamiseen osana maatalous- ja ruokapolitiikkaa nykyistä laajemmin.

Selonteko painottaa, että toimien tulisi perustua tutkittuun tietoon sekä tiedepohjaista arviointia toimien osalta. **Olisi tärkeätä, että Suomen linjauksissa huomioitaisiin myös tuki varovaisuusperiaatteelle ja sen soveltamiselle keskeisenä lähtökohtana EU:n toimille**, sillä tällä on merkitystä myös terveydensuojelulle ja ennaltaehkäisylle. **Varovaisuusperiaate sekä lähtökohta taata korkea terveydensuojelun taso kaikissa politiikoissa ovat myös EU:n perussopimuksen mukaisia**.

3. **Kasvupolitiikka ja sisämarkkinat**

Linjaukset sisämarkkinoiden osalta ovat varsin tiukat riippumatta jo todennetuista ongelmista sekä etenkin pandemian aikaisen liikkuvuuden haasteista. **Terveydensuojelun korkea taso tulisi taata myös osana sisämarkkinoita.** Kannanotto siitä, että vahvat ja yhtenäiset sisämarkkinat ovat paras tae strategiselle riippumattomuudelle tulisi perustella, koska termi on nousemassa osaksi EU:n

[2] https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/suomelle-suosituksia-taloudellisten-sosiaalisten-ja-sivistyksellisten-oikeuksien-toteutumisesta
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006XG0622%2801%29

terminologiaa ja sen kapea määritelmä johtaa toistoon sisämarkkinoiden ja avoimen talouden ensisijaisuudesta. **Termiä käsitellään selonteossa kolmesti ja tulisi käydä keskustelua siitä, miten se halutaan määritellä, jotta kansallisella tasolla termin käyttö ja merkitys ymmärretään**.

Hallituksen selonteon tulisi täsmentää mitä tarkoitetaan Suomen pitkäaikaisella tavoitteella palveluiden sisämarkkinoiden kehittämiseksi, onko kyse siitä, että voitaisiin paremmin huomioida **yleishyödyllisten palveluiden** merkitys tai **suojata terveyspalveluita ja eläkejärjestelmää sisämarkkinavelvoitteilta** vai ensisijaisesti laajentaa näitä palveluihin kattavammin? Kehittämisen nimissä voidaan siten päätyä täysin vastakkaisiin lopputulemiin. Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta asia on merkityksellinen, koska Suomi on jo saanut komissiolta palautetta terveyspalveluihin liittyen. **Ihmiskeskeisen datapolitiikan osalta tulisi myös täsmentää miten tämä suhteutuu terveystietoihin, yksityisyydensuojaan ja mitä tarkoitetaan oikeudella valintaan kilpailluilta markkinoilta**. Tarkoitetaanko tällä palveluita, jos niin mistä palvelutuotannosta puhutaan ja linjataan? Tämä tulisi täsmentää ja avata valiokunnalle, jotta kävisi ilmi mitä itseasiassa käytännössä linjataan ja miksi tätä pidetään tärkeänä.

Kilpailu- ja valtiontukisääntöjä ei tulisi tarkastella vain elinkeinoelämän tarpeiden, vaan myös asukkaiden, palveluiden käyttäjien sekä julkisten palveluiden organisaation ja rahoituksen kestävyyden näkökulmasta. **Valtiontukisäännöksiä tulisi tarkastella myös suhteessa valmiusvarautumiseen sekä yleishyödyllisiin palveluihin**. Selonteossa tulisi huomioida kilpailu- ja valtiontukisääntöjen soveltamisen rajat, vaikutukset sekä merkitys taloudellisesti kestävän ja riskejä ja resursseja jakavan terveyspalvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmän toteuttamiselle.

Pandemiaan liittyviä painotuksia selonteossa tulisi selventää. Suomi on toteuttanut valmiusvarautumista ja velvoitevarastointia lääkkeissä muita EU-maita laajemmin eikä ole näyttöä siitä, että EU:n mittakaavassa tehdyt toimet johtaisivat väistämättä parempaan lopputulemaan kansallisen politiikan näkökulmasta. Toisaalta yhteisen huoltovarmuuden ja valmiusvarautumisen vahvistaminen on mielekästä. **Tehokkaasti toimivat sisämarkkinat ja avoin ja sääntöihin perustuva kauppapolitiikka voivat olla keskeinen mahdollistaja, mutta säännöillä on väliä**. Sääntöpohjaisuus voi viitata teollis- ja tekijänoikeuksiin, jotka ovat jo nousseet ongelmaksi tai kilpailuttamisvelvoitteisiin julkisissa hankinnoissa, joihin on liitetty ongelmia myös esimerkiksi lääketeollisuuden puolelta.

4. Avoin ja vastuullinen kauppapolitiikka

Hallituksen selonteon tulisi selventää miten demokratia ja ihmisoikeudet ja avoimuus nivoutuvat tavoitteisiin saavuttaa yhteiskunnallista muutosta niin EU:ssa kuin kolmansissa maissa ja **miksi tämä tulisi toteuttaa nimenomaan kauppasopimusten eikä muiden kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten kautta tai näiden parempana huomiointina myös kauppasopimuksissa**. EU on korostanut ihmisoikeuksia kauppasopimuksissa, mutta näiden merkitys on kuitenkin jäänyt käytännössä vaihtelevaksi[4].

Kauppasopimusten osalta tulisi selkeämmin huomioida Suomen pitkäaikaisena linjauksena terveys- ja sosiaalipalveluiden pitäminen kauppapolitiikan palvelukaupan ja investointien sitoumusten ulkopuolella sekä lääkkeiden ja terveydenhuollon teknologian saatavuuden takaaminen. Investointisuojaan liittyvät haasteet eivät ole poistuneet. Kauppasopimukset vaikuttavat terveydenhuollon kustannuksiin, kansalliseen sääntelyyn sekä mahdollisuuksiin tasata riskejä terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmän sisällä. EU-politiikan puitteissa tulisi huomioida terveyspalveluihin, lääkkeisiin sekä terveydensuojeluun liittyvät näkökohdat osana kansallisia tavoitteita. Tulisi varmistaa, että **EU:n kauppapolitiikka ottaa huomioon julkisrahoitteisten sosiaali-**

[4] https://www.utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujiel.342/

ja terveyspalveluiden sääntelyyn tarvittavan liikkumavapauden niin palvelukauppaan kuin investointeihin ja investointisuojaan kohdentuvien neuvottelujen suhteen. Selontekoon tulisi kirjata myös velvoitteet terveydensuojelun, varovaisuusperiaatteen sekä palvelujärjestelmän kansallisen sääntelyn ja rahoituksen liikkumavaran osalta.

Nykyiset teollis- ja tekijänoikeuksiin nivoutuvat kannustimet lääkkeiden ja rokotteiden tutkimus- ja kehitystyössä ovat tulossa tiensä päähän, eivätkä kannustimina palvele esimerkiksi antibioottiresistenssin kohdentuvaa tutkimusta tai mahdollisuutta suunnata tutkimusta terveystavoitteiden pohjalta. Suomen kannoissa tulisi huomioida mahdollisuus joustaa ja tukea muita EU-maita ja kehitysmaita esimerkiksi Maailman kauppajärjestön erivapauksiin liittyvän tuen kautta ilman, että tätä pidetään selonteon linjalle vastakkaisena. **Suomen on voitava tukea kansanterveyttä, ihmisoikeuksia ja palvelujärjestelmän rahoituksen kestävyyttä myös EU politiikassa, sisämarkkinoilla ja kauppapolitiikassa.**

5. **Sosiaalinen ulottuvuus, työelämä, terveyspolitiikka**

Selonteko painottaa hyvin tasa-arvokysymyksiä sekä työsuojelua ja työterveyttä, mutta jättää Suomen pj-kaudella painotetun hyvinvointitalouden ensisijaisesti kestävän kasvun välineeksi, näkökulmaksi ja ajattelutavaksi. Tässä selonteon linja voisi olla vahvempi ja painottaa esimerkiksi hyvinvointia keskeisempänä tavoitteena, jota myös talouspolitiikka palvelee eikä toisinpäin.

Terveyspolitiikkaan kohdentuva osio selonteossa on sosiaalisen ulottuvuuden tavoin vaatimaton siitäkin huolimatta, että terveyteen on EU:ssa pyritty tekemään uusia avauksia ja linjauksia, joihin olisi tärkeätä vaikuttaa. Selonteossa voitaisiin painottaa esimerkiksi sitä, että Suomi katsoo, että EU:n tutkimus- ja kehitystyön sekä kriisitoimien tukimekanismeissa, instituutioissa ja avauksissa (esim. Euroopan terveysalan hätätilanteiden valmiusviranomainen HERA[5]) **tulisi asettaa velvoitteita tuotteiden saatavuudesta, rahoituksen läpinäkyvyydestä sekä kustannusten jakautumisesta.** On tärkeätä, että julkisrahoitteisessa tuessa yrityksille huomioidaan tutkimus- ja kehitystoiminnan tulosten ja innovaatioiden saatavuus, muuten samasta tuotteesta maksetaan käytännössä useaan kertaan, samalla kun pienennetään ja/tai poistetaan yritysten ottamia riskejä.

Selonteko kohdentuu lääkkeiden saatavuuteen kriisien aikana, uusi lääkestrategia[6] kuitenkin tuo esiin ongelman laajuuden ja olisi tärkeätä, että linjauksissa **Suomi painottaisi lääkkeiden saatavuuden, hinnan ja huoltovarmuuden merkitystä osana EU-politiikkaa**. Terveydenhuollossa lääkepuutokset ovat lisääntyneet ja ovat EU:n piirissä vahvemmin systemaattinen kuin satunnainen ilmiö.

6. **Talous ja rahaliitto**

Ohjausjakson osalta tulisi huomioida selkeämmin sosiaaliturvan, terveyspalveluiden kattavuuden sekä sosiaalipalveluiden merkitys osana julkisen sektorin kapasiteettia ja liikkumavaraa. Ohjausjaksossa on samoja elementtejä kuin kauppapolitiikassa, jossa keskeisesti talouden ehdoilla kulkevaan päätöksentekoon halutaan liittää muita asialistoja, mikä voi joskus olla perusteltua, mutta voi myös johtaa käytännössä kansallisen politiikan liikkumavaran kohtuuttomaan kapenemiseen ja kaikkien sektorien sisältöjen kapeutumiseen vain talouteen kohdentuviksi kysymyksiksi. Toisaalta olisi tärkeää, että ohjausjaksossa huomioitaisiin **mahdollisuudet kulutukseen kohdentuvissa terveysperusteisissa veroissa**. **Tulisi varmistaa, ettei pääomamarkkinaunioni lisää eriarvoisuutta ja sosiaaliturvan riskienjaon tai eläkepolitiikan haasteita.** Selonteon tulisi edellyttää, että Suomi painottaa

[5] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12870-European-Health-Emergency-Preparedness-and-Response-Authority-HERA-
[6] https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_en

sosiaaliturvan ja eläketurvan järjestelyjen kestävyyttä, riskienjakoa sekä julkisen talouden etua osana päämarkkinaunionin kehittämistä rahoituksen kestävyyden varmistamiseksi. Selonteko käsittelee laajasti verokysymyksiä, joskin vain ohuesti kulutusveroihin liittyviä näkökohtia.

7. Arvojaan ja etujaan edistävä Unioni

Selonteon mukaan Suomi pitää EU:n globaalin roolin ja vaikutusvallan lisäämistä välttämättömänä, mutta on epäselvää mitä tällä itseasiassa tarkoitetaan käytännössä. Selonteko myös määrittää uudelleen strategisen autonomian turvallisuuspolitiikan osalta. Hallituksen selonteon tuki monenkeskiselle ja sääntöperustaiselle YK-järjestelmälle on tärkeä ja **tämän tulisi näkyä myös suhteessa YK:n erityisjärjestöihin kuten WHO ja ILO sekä näiden alaisuudessa neuvoteltuihin sopimuksiin.** Olisi tärkeätä, että Suomi näkisi kansanterveyden ja terveysturvallisuuden myös vahvemmin osana EU politiikkaa ja ulkopolitiikan ja kehityspolitiikan tavoitteita muutenkin kuin vientituotteiden edistämisen kautta. COVID-19 pandemia on osoittanut myös puutteellisten toimien merkityksen. **Sosiaali- ja terveysalan kysymykset tulisi nähdä keskeisemmässä merkityksessä myös suhteessa EU:n toimintaan ja tavoitteisiin sisäisen ja ulkoisen EU-politiikan suhteen.**

On tärkeätä, että Suomi painottaa kaikkien EU-maiden velvoitetta noudattaa ihmisoikeuksia ja että näin myös toimitaan kansallisessa politiikassa muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien osalta. EU:n tasolla **tulisi pohtia myös laajemmin rajojen yli tapahtuvan alihankintatyön, keikkatyön ja alustatyön sekä näiden ketjutuksen merkitystä kansallisille sosiaaliturvajärjestelmille, työsuojelulle sekä työelämän ehdoille.** Covid-19 pandemian jälkeen on tärkeätä hakea toimia huoltovarmuuden parantamiseksi EU-tasolla, mutta on välttämätöntä, että myös näitä toimia on tarkasteltava ja seurattava kriittisesti myös toimien sisältöjen, jatkuvuuden ja rahoituksen osalta. Kirjaus Suomen tuesta ihmiskaupan vastaiselle strategialle on hyvä.

Kansalaisten osallisuus EU-politiikan päätöksentekoon jää helposti kansallista tasoa heikommaksi, samalla kun kansainvälisten yritysten paine vaikuttaa päätöksiin on suurempi sääntelyn ulottuessa kaikkiin jäsenmaihin. Suomen tulisi tukea **läpinäkyvyyden lisäämistä** EU-politiikassa ja toiminnassa sekä sidonnaisuuksiin ja lobbaukseen puuttumista. Jäsenmaiden ja kansainvälisten yritysten tavoitteiden erot kärjistyvät helposti esimerkiksi lääkepolitiikassa, jossa lääkekustannukset maksetaan jäsenmaiden tasolla, mutta sääntelystä päätetään EU:n tasolla. **Painotukseen tutkimukseen perustuvasta tiedosta tulisi liittää painotus varovaisuusperiaatteesta sekä tämän merkityksestä terveydensuojelussa, ennaltaehkäisyssä ja epidemioiden kontrolliin kohdentuvissa toimissa**, kuten pandemian osalta on jouduttu toteamaan. **Suomen tulisi tukea vahvemmin sosiaali- ja terveysvaikutusten arvioinnin merkitystä osana vaikutusten arviointia**, jossa käytännössä ovat korostuneet taloudellisten, liike-elämään, kauppaan ja innovaatioiden edistämiseen kohdentuvat vahvemmin elinkeinoelämää palvelevat vaikutusten arvioinnin tavoitteet. **Eduskunnan tulisi varmistaa riittävän aikainen tiedonkulku ja seuranta sosiaali- ja terveyspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä, jotta kansallisiin kantoihin EU-politiikassa voidaan käytännössä vaikuttaa.**



Meri Koivusalo, LT, MSc, prof
Globaaliterveys ja kehitys
Tampereen Yliopisto
meri.koivusalo@tuni.fi
@merikoivusalo