

Mitä EU:n palveludirektiivi vaatii Suomen sosiaalipalveluilta?

MATTI KARI

Euroopan unionissa hyväksyttiin vuoden 2006 lopulla direktiivi palveluista sisämarkkinoilla (2006/123/EY). Direktiivin on oltava osa jäsenmaiden kansallista lainsäädäntöä hyväksymisestä kolmen vuoden kuluttua eli 28.12.2009. Direktiivi koskee myös sosiaalipalveluja, mutta alkupe- räisessä direktiiviehdotuksessa olleet terveyspalvelut erotettiin sen piiristä. Niistä on kesällä 2008 annettu uusi direktiiviehdotus (nimellä potilasoi- keusdirektiivi), jota käsitellään jo sekä EU:n neu- vostossa että parlamentissa.

Mutta mitä palveludirektiivi vaatii sosiaalipal- veluilta ja mitä ovat sen piiriin kuuluvat sosia- alipalvelut? Kysymys joudutaan esittämään vie- lä tässä vaiheessa, sillä direktiivin saattamisesta osaksi Suomen sosiaalipalveluita vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, joka ei tätä puolta tunne. Se on antanut asian selvittämisen sosiaali- ja terveys- ministeriölle, joka taas ei selvittämistä ole tehnyt, eikä tiettävästi aiokaan tehdä. Kuitenkin Suomen sosiaalipalvelujen tulevan toiminnan kannalta di- rektiivin vaatimusten tarkka selvittäminen on eri- tyisen tärkeä asia, koska direktiivin vaatimusten alle asettava kokonaisuus on Suomessa, muiden Pohjoismaiden tapaan, huomattavan laaja ja eri tavoin järjestynyt kuin muissa EU-maissa.

Seuraavassa pyritään hahmottamaan Suomen so- siaalipalvelujen kokonaisuutta siinä viitekehyses- sä, jossa EU sisämarkkinavaatimuksiaan esittää.

Palvelujen vapaa liikkuminen EU:ssa

Kun sosiaaliturva- ja sosiaalipalvelujärjestelmät ovat EU:n jäsenmaissa kaikki erilaisia, kukin jäsen- maa saa viime kädessä itse määrittää, mitkä palve- lut ovat EU:n lainsäädännön piirissä. EU:ssa kui- tenkin alan sisämarkkinoita koskeva lainsäädän-

tö määrittäyty varsin selkeästi kolmelle eri alueelle. Työvoiman vapaata liikkumista koskevat asetuk- set (1408/71 ja 574/72) koskevat ja myös määrit- tävät sosiaaliturvaa, joka on lakisääteistä ja pakol- lista. Yleensä se on kaikissa maissa julkisen vallan hoitamaa. Sosiaaliturvan alue laajenee sosiaalisen suojelun (*social protection*) käsitteen kautta myös varsinaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle sosiaali- avustuksiin, sosiaalihuoltoon ja sosiaalipalvelui- hin, jotka useimmiten ovat eri maissa (kuten Suo- messakin) mainittujen asetusten soveltamispiirin ulkopuolella. Toinen alue koskee ns. täydentäviä, ammatillisia järjestelmiä, jotka eivät ole lakisäätei- siä, mutta ovat kollektiivisia. Ja kolmas alue ovat yksityiset vakuutukset. Työvoiman vapaata liikku- mista on täydentämässä myös lisäeläkkeitä koskeva direktiivi (98/49/EY), mutta muutoin näillä alu- eilla lainsäädäntö keskittyy palvelujen vapaan liik- kumisen toteuttamiseen.

Näitä kolmea aluetta kutsutaan pilareiksi: so- siaaliturva muodostaa ensimmäisen pilarin, täy- dentävät järjestelmät toisen ja yksityisvakuutuk- set kuuluvat kolmanteen pilariin. EU:n lainsää- däntö noudattaa tätä pilarijakoa siten, että kol- mannen pilarin yksityisvakuutuksia koskevat va- kuutusdirektiivit (henki- ja vahinkovakuutusdi- rektiivit), joissa kysymys on vakuutuspalvelujen vapaan liikkumisen toteuttamisesta sisämarkki- noilla, sulkevat soveltamispiiristään pois sosiaali- turvan piiriin kuuluvat julkiset järjestelmät ja toi- sen pilarin kollektiiviset järjestelmät. Vastaavasti toisen pilarin eläkejärjestelmien palvelujen va- paata liikkumista koskeva lisäeläkerahastodirek- tiivi (41/03/EY) sulkee ulos viitattujen sosiaali- turva-asetusten piiriin kuuluvat sosiaaliturvaelä- keet ja toisaalta vakuutusdirektiivien piiriin kuu- luvat yksityisvakuutukset. Vastaava määräys on myös palveludirektiivissä, eli sitä ei sovelleta toi-

sen pilarin kollektiivisiin järjestelmiin eikä yksityisvakuutukseen, joiden palvelujen vapaata liikumista siis koskevat omat direktiivit.

Palvelujen vapaa liikkuminen taataan EU:ssa jo 1970-luvulta alkaen vakuutusdirektiiveissäkin yhtäältä ns. sijoittautumisoikeuden vaatimisella, eli jäsenvaltioiden vakuutusyritysten on voitava ilman esteitä sijoittautua toiseen jäsenvaltioon harjoittamaan siellä vakuutustoimintaa ja kilpailemaan sen maan yritysten kanssa. Toisaalta palveluja on voitava myydä toiseen maahan myös sijoittautumatta eli yli rajojen ilman, että tätäkään lainsäädännössä tai käytännössä estettäisiin. Samaa rakennetta noudattaa myös lisäeläkerahastodirektiivi, jonka mukaan lisäeläkkeitä antavien laitosten on voitava sijoittautua vapaasti toiseen jäsenvaltioon ja palveluita (lisäeläkkeitä) on voitava myydä vapaasti myös yli rajojen. Ja sama lähtökohta on myös palveludirektiivissä: myös sosiaalipalvelujen on voitava liikkua vapaasti jäsenmaasta toiseen sekä sijoittautumisoikeutta että rajojen yli myynnin vapautta noudattaen.

Toimijoiden merkitys

Erityisesti sosiaalipalvelujen alueella on palvelujen tuottajien eli toimijoiden merkitys suuri, sillä sosiaalipalvelut kuuluvat yleisesti julkisen vallan toimialueeseen. Lähtökohtaisesti julkisen vallan itsensä (Suomessa valtio ja kunnat) tuottamat sosiaalipalvelut eivät kuulu EU:n sisämarkkinavaatimusten piiriin. Vain jos julkinen valta antaa palvelun hoidettavaksi ulkopuolelleen joko yksityiselle yritykselle tai järjestölle, direktiivejä on sovellettava. (Romppainen 2007.) Toisen ja kolmannen pilarin alueella lisäturva- ja vakuutuspalveluja antavat aina muut kuin julkiset toimijat, joten ne kuuluvat aivan tyypillisesti markkinoille ja direktiivin soveltamispiiriin.

Haettaessa siis palveludirektiivin piiriin kuuluvia sosiaalipalveluja voidaan rajautua vain sellaisiin, jotka julkinen valta on antanut ulkopuolelleen hoidettaviksi. Kaikki yksityisten yritysten tai järjestöjen hoitamat sosiaalipalvelut ovat tällaisia. Sosiaaliturvan alueella direktiivin tarkoittamia palveluja ovat näin työeläkkeet, joita hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt, sekä yksityisten vakuutusyhtiöiden hoitama lakisääteinen tapaturmavakuutusjärjestelmä. Kysymys voidaan esittää myös työttömyyskassojen osalta, koska niidenkin hoito on samalla tavalla ulkoistettu.

Itse asiassa Suomen työeläkejärjestelmän ja tapaturmavakuutuksen osalta asiaan törmättiin jo Suomen liittyessä EU:n jäseneksi. Tällöin EU:n puolelta kiinnitettiin huomiota henkivakuutusdirektiivin soveltamisalaa koskevaan (2. artiklan 3. kohta) erityismääräykseen, että direktiivin soveltamispiirissä on myös ”Elinikään liittyvä toiminta, josta säädetään tai määrätään sosiaalivakuutuslainsäädännössä, jos vakuutusyritykset harjoittavat tai hoitavat sitä omalla vastuullaan jäsenvaltion lakien mukaisesti.” Toisaalta mainittiin myös, että yksityisten vakuutusyhtiöiden hoitama tapaturmavakuutus kuuluu vahinkovakuutusdirektiivin mukaan niiden soveltamispiiriin, vaikka onkin sosiaaliturvaa.

Tapaturmavakuutuksen osalta asiasta saatiin vielä vahvistus EY:n tuomioistuimelta (18.5.2000, C-206/98), ja sen jälkeen viimeistään oli selvää, että myös lakisääteistä tapaturmavakuutuspalvelua antavien yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminnalle ei saanut asettaa rajoituksia sen enempää sijoittautumisvapauden kuin rajojen yli myynninkään osalta. Työeläkejärjestelmän osalta vaadittiin EU:n puolelta samaa, mutta kun Suomi ei siihen voinut suostua, tehtiin direktiivin osalta ns. työeläkepoikkeus, jonka mukaan työeläkepalvelun myyminen yli rajan ei ole mahdollista, mutta toisesta jäsenmaasta voidaan kyllä tulla Suomeen, sijoittautua tänne ja ryhtyä kilpailemaan Suomen työeläkelainsäädännön mukaan työeläkeyhtiöiden kanssa. Poikkeus kirjattiin alun perin Suomen liittymissopimukseen, mutta kodiifoinnin yhteydessä se otettiin myös uuden henkivakuutusdirektiivin (2002/83/EY) 3. artiklan 8. kohdaksi.

Palveludirektiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti myös sosiaaliturvan piiriin kuuluviin palveluihin, mutta vain sijoittautumisoikeuden osalta. Tämä todetaan direktiivin 17. artiklassa, jossa on luettelo palveluista, joihin direktiivin 16. artiklan määräyksiä rajan yli tarjottavien palvelujen vapaudesta ei sovelleta: ”17 artikla, Lisäpoikkeukset palvelujen tarjoamisen vapaudesta: Edellä olevaa 16 artiklaa ei sovelleta... 7) asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisalaa kuuluviin asioihin”. Tämä määräys samalla vahvistaa, että asetuksen 1408/71 piiriin kuuluva sosiaaliturva on lähtökohtaisesti direktiivin soveltamispiirissä eli kysymys on sen tarkoittamasta palvelusta. Direktiiviä ei vain sovelleta näiltä osin rajan yli tarjottaviin palveluihin. Näin se vastaa Suomen työeläkejärjestelmän osalta sisällöllisesti samaa kuin työeläkepoikkeus. Tapatur-

mavakuutuksen osalta määräys vaatisi vain osaa siitä, mitä vahinkovakuutusdirektiivien soveltaminen eli vain sijoittautumisoikeuden. Työttömyyskassat lienevät soveltamispiirissä, kuten myös muu sosiaaliturva, jonka julkinen valta on antanut ulkopuolelle hoidettavakseen (esim. Kelan kuntoutus). Sen sijaan terveyspalvelut eivät ole mukana, vaan toisessa direktiivissä. Muut kuntien ulkoistamat palvelut ovat mukana.

Toisaalta palveludirektiivissä on määräys, jonka mukaan sitä ei sovelleta sellaisiin palveluihin, jotka vakuutuspalveluina kuuluvat vakuutusdirektiivien soveltamispiiriin. Kun vakuutusdirektiivejä sovelletaan tapaturmavakuutukseen ja työeläkejärjestelmään, vaikka jälkimmäisen osalta on tehty poikkeus, niiden voitaisiin ehkä nähdä jäävän palveludirektiivin soveltamisen ulkopuolelle. Toisaalta ne kuitenkin ovat palveludirektiivin soveltamisen piirissä, koska niihin sovelletaan sosiaaliturva-asetusta. Sosiaaliturva-asetusta sovelletaan myös sairaanhoitopalveluihin, jotka on nimellisesti suljettu palveludirektiivin ulkopuolelle ja kuuluvat toisen direktiivin piiriin. Tulkintaohjeista Suomen järjestelmän osalta kuuluisi näissäkin tapauksissa määrätä Suomessa. Jos sitä ei tehdä Suomessa, EY:n tuomioistuin tekee sen ja silloin tulos voi olla mitä tahansa. Tuomioistuin nimittäin ratkaisee asioita EU:n sisämarkkinoiden näkökulmasta, eikä ole kiinnostunut Suomen sosiaaliturvan erityispiirteistä.

Yleishyödylliset palvelut

Toinen palveluja koskeva määräys liittyy niiden yleishyödyllisyyteen (*services of general interest*). Tällaiset palvelut eivät lähtökohtaisesti kuulu markkinoille yleishyödyllisen luonteensa vuoksi. Jos palvelut kuitenkin ovat taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja (*services of general economic interest*), ne kuuluvat markkinoille ja direktiivien soveltamisalaan. Sama käsite on ilmaistu myös EU:n perustamissopimuksen 86. artiklan 2. kohdassa, jossa on viittaus ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin”, jonka ymmärtään tarkoittavan samaa kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut. Artiklamääräyksen mukaan tällaiset palvelut voidaan sulkea sisämarkkinoiden kilpailuvaatimusten ulkopuolelle, jos jäsenvaltio katsoo sen tarpeelliseksi.

Komissio on tehnyt lukuisia yleishyödyllisiä palveluja koskevia selvityksiä, ja EY:n tuomiois-

tuinkin on ottanut aiheeseen kantaa useissa ratkaisuisaan. Kovin selvää kuvaa niiden luonteesta ei ole syntynyt. Ongelma on siinä, että ne ovat niin erilaisia eri maissa. Taloudelliset yleishyödylliset palvelut määrittyvät samojen tahojen selviyksissä ja ratkaisuissa ehkä hieman selkeämmin, kun viitataan vaihtoon, saataviin korvauksiin tai ainakin saataviin korvauksiin, jos toimintaa harjoitettaisiin markkinoilla. Mutta kun ne ovat viime kädessä jäsenvaltioiden erilaisten järjestelmien piirissä ja niiden luonne ainakin johonkin määrään saakka jäsenvaltioiden määrittävissä, nekin jäävät monenmoisille tulkinnoille alttiiksi. Jäsenvaltioiden sosiaaliturvan erimääräinen ja eri tavoin ymmärretty sosiaalisuus tai markkinaperusteisuus antavat nekin tulkinnoille sijaa.

Palveludirektiivin soveltamisalaa koskevassa 2. artiklassa määrätään (2. kohta): ”Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin: a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut ... j) sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt...”

Eli direktiiviä ei sovelleta yleishyödyllisiin palveluihin, mutta sovelletaan taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin. Kun j)-kohdassa vielä erikseen luetellaan eräitä palveluja, joihin direktiiviä ei sovelleta, niidenkin on oltava taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja, koska muutenhan niistä ei olisi tarvinnut erikseen määrätä. Jos ne olisivat muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja, nehan olisivat soveltamisalan ulkopuolella jo a)-kohdan perusteella. Onkohan näin, vai onko kysymys vain huonosta lainsäädännöstä, ja j)-kohdassakin mainitut palvelut ovat yleishyödyllisiä palveluja? On selvää, että tähänkin pitäisi saada Suomessa yksiselitteinen vastaus, ennen kuin direktiivi tulee sovellettavaksi.

Suomen sosiaalipalvelut palveludirektiivissä

Edellä olevien määritysten mukainen kuva ja jaksymykset muodostuvat seuraavanlaisiksi:

1. Vain julkisen vallan ulkopuolelleen (yrityksille tai järjestöille) antamat palvelut ovat di-

rektiivin soveltamispiirissä. Ovatko Suomen työeläkejärjestelmä ja lakisääteinen tapaturmavakuutus direktiivin soveltamispiirissä, ja jos ovat, seuraako siitä mitään – pitäisikö asiasta todeta jossakin? Entä työttömyyskassat ja muu julkisen vallan ulkoistama sosiaaliturva-, sosiaaliavustus-, sosiaalihuolto- tai muu sosiaalipalvelu? Mitkä ovat direktiivin soveltamispiirissä, mitkä ulkopuolella ja millä perusteilla?

2. Mitkä sosiaalipalvelut ovat yleishyödyllisiä, ja mitä niiden kanssa tehdään? Pitääkö ne esimerkiksi määrittää jossakin palveludirektiivin soveltamisasiakirjassa? Entä taloudelliset yleishyödylliset sosiaalipalvelut, pitääkö ne määrittää, luetteloida ja ehkä kertoa, miten palveludirektiiviä niihin sovelletaan? Ja pitäisikö pohtia myös sosiaalipalveluja, jotka nyt ovat julkisen vallan hoidossa ja siten palveludirektiivin ulkopuolella, mutta jos ne ulkoistettaisiin, mitä niille tapahtuisi? Koko Suomen sosiaalipalvelukenttä on käytävä alue alueelta läpi ja katsottava, mitä direktiivi niiden osalta vaatii ja mitä pitäisi tehdä.

KIRJALLISUUS

HELLSTEN, JARI: On the Social Dimension in the Context of EC Competition Law; Reasoning on Albany, Article 86(2) EC, and the Finnish Earnings-Related Pension Scheme TEL under Article 86(2). Kolmas artikkeli väitöskirjassa ”From Internal Market Regulation to European Labour Law”,

Oltaisiinko proaktiivisia?

Jari Hellsten (2007) osoittaa väitöskirjansa kolmannessa artikkelissa, että Suomen työeläkejärjestelmä on EU:n perustamissopimuksen 86. artiklan 2. kohdan tarkoittama ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu” (eli taloudellinen yleishyödyllinen palvelu). Sen voisi siis kansallisin toimin (säättämällä laki) todeta artiklamääräyksen perusteella tällaiseksi ja sulkea näin erityisluonteensa vuoksi EU:n sisämarkkinoiden kilpailuvaatimusten ulkopuolelle. Näin henkivakuutusdirektiivin työeläkepoikkeus muodostuisi tarpeettomaksi, koska sisämarkkinadirektiivien määräyksiä ei siihen tarvitsisi enää soveltaa. Sama koskisi kysymystä palveludirektiivin soveltamisesta. Näin päästäisiin työeläkepoikkeuksen pysyvyyteen liittyvästä jonkin asteisesta epävarmuudesta.

Voitaisiinkohan samaa menettelyä noudattaa muihinkin suomalaisiin sosiaalipalveluihin, jotka selvitysten mukaan kuuluisivat EU:n sisämarkkinoiden kilpailuvaatimusten piiriin, mutta joiden haluttaisiin pysyvän luonteensa vuoksi tai muusta syystä tämän maailman ulkopuolella?

Helsingin yliopisto, 2007

ROMPPAINEN, ESKO: Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, Tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankintasääntöjen näkökulmasta. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, 2007.