
Muuttuva sosiaali oikeus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä..... 13

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina 47

Paul Van Aerschoot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? 97

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana 127

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä 161

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä 217

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? 239

III
KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen.....331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?

1 JOHDANTO

Sisämarkkinat ja vapaa liikkuvuus niillä ovat olleet Euroopan yhdentymishankkeen keskeinen sisältö alusta alkaen. Yhteisiä markkina-alueita luodaan ja vapaata liikkuvuutta edistetään yhdenmukaistamalla lainsäädäntöä ja irrottamalla se valtioiden kontrollista. Tätä kansallista liikkumatilaa kaventavaa sääntelyn harmonisointia perustellaan taloudellisilla hyödyillä¹. Palvelumarkkinoiden tehokas kilpailu pyritään varmistamaan kilpailupolitiikalla. Tätä varten Euroopan unionilla on kilpailusäännöt², joiden täytäntöönpanosta vastaa Euroopan komissio yhteistyössä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa.³ Sääntöjen mukaan kiellettyjä ovat sellaiset kilpailunrajoitukset, joilla katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia taloudelliselle kilpailulle. Tällaisia ovat esimerkiksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttö sekä yritysten väliset keskinäiset sopimukset kilpailun rajoittamiseksi.

Sisämarkkinoiden vapaata kilpailua suojellaan myös valtioneuvoston päätöksillä.⁴ Valtiontukien määrittely perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn

¹ Ks. Tala, Jyrki: Kansallinen oikeuspolitiikka – mahdollisuudet ja välineistö. Lakimies 7–8/2005, s. 1165–1187.

² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101–109 artiklat.

³ Suomen kansallisen kilpailupolitiikan täytäntöönpanon perustana on kilpailulaki (948/2011), jonka aineelliset säännökset ovat samansisältöiset kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kilpailusäännöt, erityisesti sen 101 ja 102 artiklat. EU:n kilpailusäännöt tulevat sovellettaviksi niissä tilanteissa, joissa järjestelyllä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailulakia puolestaan sovelletaan silloin, kun kauppa-vaikutusta ei ole. Kilpailulain nojalla voidaan puuttua yritysten toimintaan, joka rajoittaa kilpailua Suomessa tai jolla on vaikutuksia suomalaiseen asiakaspiiriin.

⁴ Valtioneuvoston päätökset koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Yrityksen määrittely ei ole sidoksissa kansalliseen yhtiölainsäädäntöön, vaan unionin oikeudessa yritykseksi määritellään kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan tietyillä markkinoilla. Valtioneuvoston päätökset voivat siis soveltaa myös yhteisöihin, jotka on määritelty yleishyödyllisiksi tuloverolain 22 §:ssä. EU:n valtioneuvoston päätökset koskevat

sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tulkintaan: ”*Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*” Valtiontuet ovat siis lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta artiklan 107 kohdissa 2 ja 3 määritellään poikkeukset, joiden nojalla tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä. Jäsenvaltiot eivät itse voi tehdä arvioita tukien hyväksyttävyydestä, vaan asiassa sovelletaan ennakoilmoitusmenettelyä. Pääsääntöisesti kaikki artiklan 107 mukaiset tuet tulee hyväksyttävä komissiossa ennen täytäntöönpanoa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien sopivuus yhteismarkkinoille.⁵ Kansallisesta näkökulmasta valtiontukien periaatteellinen kieltö on selkeä rajoite julkisten varojen käytölle.

EU:n hankintadirektiivien tarkoituksena on avata myös jäsenvaltioiden tekemät julkiset hankinnat sisämarkkinakilpailulle. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Julkiset hankinnat on tehtävä noudattaen EU:n hankintadirektiivejä ja kansallisia hankintalakeja. Säännösten pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

Kaikista yhteiskunnille välttämättömistä palveluista eivät markkinat kuitenkaan kykene riittävästi huolehtimaan, ja tällaiset *yleishyödylliset palvelut* viranomaisten on turvattava, vaikka markkinoilla ei olisi riittävästi palveluntarjoajia. Yleishyödyllisten palvelujen käsitteellä (services of general interest, SGI) tarkoitetaan palveluja, joiden jäsenvaltiot katsovat olevan yleishyödyllisiä ja joihin ne tämän vuoksi liittyvät erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Käsite kattaa *yleishyödylliset taloudelliset* eli *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut* (services of general economic interest, SGEI), jotka kuuluvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja siten myös kilpailu- ja sisämarkkinasääntelyn soveltamisalaan. Lisäksi se kattaa *muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut*, joihin sopimuksen määräyksiä

puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109.

⁵ ”Kilpailua vääristävä vaikutus” ja ”vaikutus jäsenvaltioiden kauppaan” tunnusmerkit täyttyvät käytännössä aina, ellei kyse ole vähämerkityksisestä tuesta (de minimis -sääntö).

ei sovelleta. Palvelujen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että niin yleishyödyllisen kuin taloudellisenkin sisällölliset rajanvedot ovat epäselviä. Tässä artikkelissa tarkastelen näitä rajanvetoja erityisesti sosiaalipalvelujen näkökulmasta.

Suomessa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on jo vuosien ajan (toistaiseksi ilman tulosta) kiirehtinyt asian kansallista ratkaisemista. Esimerkiksi lausunnossaan palveludirektiivin täytäntöön panneesta palvelulaista, ”valiokunta toistaa aiemmin eri yhteyksissä esittämänsä näkemyksen siitä, että yleishyödyllisten palvelujen käsite tulee määritellä kansallisesti ja pitää asian valmistelua tärkeänä ja kiireellisenä”.⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti yleishyödyllisiä palveluita sosiaali- ja terveysalalla pohtivan työryhmän helmikuussa 2007. Sen tehtäväksi annettiin selvittää yleishyödyllisyyden käsitettä ja tehdä mahdolliset ehdotukset lainsäädännön kehittämistarpeista palveluiden yleishyödyllisyyden huomioon ottamiseksi sisämarkkina-, kilpailu-, verotus- ja valtioneuvoston päätöksissä. Työryhmä ei kuitenkaan koskaan raportoinut tuloksistaan.

Aiheeseen liittyviä selvityksiä on Suomessa tehty erityisesti kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Vuonna 2006 oikeusministeriö antoi selvitysmies Pentti Arajärven tehtäväksi määritellä yleishyödyllisen toiminnan tunnuspiirteet ja aseman, mutta selvityksen lopputulemana oli, ettei yleishyödyllisyydelle ole kansallisesti yhtä määritelmää, vaan on välttämätöntä käyttää useampaa yleishyödyllisyyden käsitettä⁷. Marjo Ojala toteaa laatimassaan selvityksessä⁸, että yleishyödyllisyyden käsitteeseen viitataan suomalaisessa lainsäädännössä ainakin 68:ssa eri pykälässä. Kattavin yleishyödyllisyyden määritelmä löytyy tuloverolain 22 §:stä⁹.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu (SGEI) on meillä kansallisesti määritelty laissa eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003), jonka alkuperäisen 2 §:n mukaan käsitteellä tarkoitetaan ”Euroopan yhteisöjen

⁶ StVL 10/2009 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävistä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 216/2009 vp).

⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös 28.3.2007.

⁸ Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriön julkaisut ja raportit 41/2010.

⁹ Yhteisö on yleishyödyllinen, jos 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä; 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin; ja 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklassa¹⁰ tarkoitettuja voittoa tuottavia palveluita, joilla toteutetaan yleishyödyllisiä tehtäviä ja joiden tuottajille julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisiä julkisen palvelun velvoitteita”. Kun lakia vuonna 2009 muutettiin, korjattiin määritelmää siten, että ”voittoa tuottavia palveluita” korvattiin käsitteellä ”taloudellisia palveluita”¹¹. Vuoden 2009 hallituksen esityksessä esimerkkeinä mahdollisista julkisen palvelun velvoitteista mainitaan luotsipalvelut, jäteöljyn käsittely, lakisääteiset terveydenhoitopalvelut, sairaalat, sosiaalinen asuntotuotanto, kattava kyläkauppajärjestelmä, postipalvelut, pankkitili, yleisradiotoiminta, huoltovarmuus ja liikenneyhteydet. Suomelle omina erityispiirteinä mainitaan korkea sosiaaliturvan taso sekä laaja-alaiset julkiset peruspalvelut, ja ulkoisista tekijöistä ratkaisevassa asemassa todetaan olevan maan erittäin harva asutus, joka luo erityistarpeensa useille palveluille.¹² SGEI-velvoitteen antamiseksi ei kuitenkaan ole määritetty kansallista menettelytapaa, eikä esimerkiksi SGEI-sopimusten ja hankintalain välistä suhdetta ole Suomen lainsäädännössä erikseen määritelty.

2 EUROOPAN UNIONI VAPAAN KILPAILUN JA YLEISEN EDUN YHTEEN SOVITTAJANA?

Euroopan unioni vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntötoimintaan monin tavoin: suoraan omien säädösinstrumenttiensa (asetukset, direktiivit, puitepäätökset) kautta, perustamissopimusten ja tuomioistuinratkaisujen välityksellä sekä erilaisten ei-sitovien toimintavälineidensä ja -politiikkojensa myötä. Vaikka asetukset ja direktiivit ovat unionin tärkeimpiä välineitä lähentää

¹⁰ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT-sopimus) voimaantulon myötä 1.12.2009 lähtien perustamissopimuksen 16 ja 86 artikloja vastaavat SEUT-sopimuksen 14 ja 106 artikla.

¹¹ Hallituksen esityksen (HE 217/2009 vp) perustelujen mukaan määrittelyssä ratkaisevaa on toiminnan taloudellinen luonne eikä tosiasiallinen kannattavuus: ”Taloudellisen toiminnan käsite tulee yhteisön oikeudesta ja sitä on tulkittava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Käsitettä on analysoitu esimerkiksi komission 20.11.2007 julkaisemassa tiedonannossa Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus, sivut 4–6. Nykyisin voimassa oleva määritelmä on otettu komission tiedonannosta Yleishyödylliset palvelut Euroopassa (2001/C 17/04), jonka suomenkielinen versio poikkeaa harhaanjohtavasti muista kieliversioista, joissa puhutaan voittoa tavoittelevista palveluista”.

¹² HE 217/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta.

tai yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, on EU:ssa luotu niiden lisäksi joukko erilaisia soft law -tyyppisiä toimintavälineitä. Näitä ovat esimerkiksi Euroopan komission tiedonannot.¹³ Ne kertovat unionin eri alojen toimintapolitiikoista, jotka suuntaavat osaltaan lainlaadintaa ja -tulkintaa jäsenmaissa. Tiedonantoihin voi sisältyä yleisen poliittisen ohjauksen ohella myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen tulkintaa ja uusia lainsäädäntöaloitteita. Komission tiedonantoihin viitataan esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden julkista hankintaa ja palveluvelvoitetta koskevassa ratkaisussa maaliskuulta 2013¹⁴.

Yleishyödyllisiä palveluja koskevan politiikkansa peruseriaatteet ja tavoitteet komissio avasi tiedonannossaan vuonna 1996 (KOM(1996)443) toteamalla niiden yhdistävän toisiinsa ”markkinoiden vapautumisen synnyttämän dynaamisuuden ja yleishyödyllisyyden vaatimukset sekä Euroopan että jäsenvaltioiden tasolla”. Yleishyödylliset palvelut määrittellään tiedonannossa joko voittoa tavoitteleviksi tai tavoittelemattomiksi ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut voittoa tuottaviksi palveluiksi, joita julkiset viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille sen vuoksi asetetaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita¹⁵. Nämä palvelut vastaavat ihmisten perustarpeisiin, mutta niiden yhteiskuntaa koossapitävä tehtävä nousee komission ajattelussa aineellisten kysymysten yläpuolelle. Niillä on myös vertauskuvallinen tehtävä: yleishyödylliset palvelut muodostavat kansalaisten yhteisöön kuulumisen perustan.

”Todellisten haasteiden” komissio toteaa liittyvän Euroopan yhtenäis-
markkinoiden ja *vapaan kilpailun ehtojen sekä yhteisen edun tavoitteiden tasapainoiseen huomioonottamiseen*. Tasapainon saavuttamisen vaikeus johtuu komission mukaan sen kehittyvästä luonteesta: yhtenäismarkkinat syvenevät ja julkisen palvelun tehtävät muuttuvat jatkuvasti, kun niiden on vastattava uusiin vaatimuksiin. Siksi yhteisön ”lähestymistapa on asteittainen, ja sen tavoittelema tasapaino on dynaaminen”. Kyse on siis jatkuvasta prosessista, jonka ytimessä on kysymys siitä, kyetäänkö yleishyödyllisyyden eurooppalaisilla linjauksilla edistämään markkinoiden ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa.

¹³ Tala 2005.

¹⁴ KHO 2013:53.

¹⁵ Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi tiedonanto mainitsee etenkin kuljetusverkot sekä energia- ja viestintäpalvelut.

3 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSAINEISTO

Tässä artikkelissa jäljitän markkinoiden ja julkisten palvelutehtävien välisen tasapainon hakemista komission tiedonantojen kautta. Onhan Euroopan komissio EU-politiikan ja -sääntelyn keskeinen suunnannäyttävä: sillä on aloiteoikeus, jäsenmaista riippumaton valmisteluvastuu ja olennainen rooli neuvoston ja parlamentin käsitellessä sen esityksiä. Tiedonannot ovat komissiolle keskeisiä työvälineitä, joilla jokin asia haarukoidaan ratkaistavaksi kysymykseksi ja joilla toimijoita sitoutetaan tietynlaiseen ajatteluun ja ongelmanratkaisuun.¹⁶ Niillä on merkitystä sekä poliittisen että oikeudellisen ohjauksen välineinä. Siksi on perusteltua etsiä komission tiedonannoista vastauksia siihen, millaiset kehykset EU:n linjaukset yleishyödyllisistä palveluista asettavat sosiaalipalveluja koskevalle kansalliselle (ja paikalliselle) päätöksenteolle ja miten nämä kehykset ovat viidentoista vuoden kuluessa muuttuneet.

Komissio on tiivistänyt yleishyödyllisyyden ydinproblematiikkaa kysymällä *onko – ja jos, niin miten – mahdollista kehittää avoimia kilpailuun perustuvia markkinoita rinnan sosiaalisten vaatimusten edistämisen kanssa* (KOM(2007)60, 3). Sosiaalipolitiikan näkökulmasta kysymys olisi luontevampi esittää toisinpäin pohtimalla, onko sosiaalisia vaatimuksia mahdollistaa edistää rinnan avointen kilpailuun perustuvien markkinoiden kanssa. Tämän artikkelin aineistona ovat seuraavat yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen kannalta keskeiset komission tiedonannot vuosilta 1996–2011:

- Yleishyödylliset palvelut Euroopan unionissa (KOM(1996)443)
- Yleishyödylliset palvelut Euroopan unionissa (KOM(2000)580)
- Raportti Laekenin Eurooppa-neuvostolle – Yleishyödylliset palvelut (KOM(2001)598)
- Vihreä kirja yleishyödyllistä palveluista (KOM(2003)270)
- Valkoinen kirja yleishyödyllistä palveluista (KOM(2004)374)
- Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa (KOM(2006)177)
- Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat” saateasiakirja – Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus (KOM(2007)0725)
- EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys (KOM(2011)900).

¹⁶ Palola, Elina: Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio. Tutkimuksia 164, Stakes 2007, s. 42–43.

4 VUODEN 1996 TIEDONANNON PERUSLINJAUKSET

Komissio toteaa ensimmäisessä tiedonannossaan yleishyödyllisistä palveluista (KOM(1996)443) kokeneensa tarpeelliseksi muistuttaa mieliin politiikkansa perusteet ja asettaa sen tulevaisuuden tavoitteet. Yleishyödyllisille palveluille määrättyjen tehtävien ja niistä johtuvien erityisoikeuksien todetaan heijastavan yleishyödyllisiä tarpeita, kuten toimitusvarmuutta, ympäristönsuojelua, taloudellista ja sosiaalista yhteisvastuullisuutta, aluepolitiikkaa ja kuluttajien etujen ajamista. ”Monet pitävät yleishyödyllisiä palveluja jopa todellisina sosiaalisina oikeuksina, jotka vaikuttavat merkittävästi taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Tämän vuoksi yleishyödylliset palvelut ovat eurooppalaisen yhteiskuntamallin keskipisteenä”, komissio toteaa. Sen mukaan palvelujen nykyaikaistaminen ja kehittäminen on välttämätöntä, koska tämä vaikuttaa Euroopan unionin kilpailukykyyn, sosiaaliturvaan ja kansalaisten elämänlaatuun. Ollaan siis todellakin EU-politiikan ytimissä.

Komissio linjaa eurooppalaisen politiikan ja sääntelyn alaa muistuttamalla, ettei sellaisia yleishyödyllisiä palveluja, jotka *eivät* ole luonteeltaan taloudellisia *tai* jotka kuuluvat julkisen vallan alaisuuteen, voida käsitellä samalla tavoin kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Ei-taloudellisten palvelujen osalta yhteisön toiminta voi olla vain täydentävää, ja keskeiset tarpeet terveydenhuollossa, sosiaaliturvassa, koulutuksessa tai asuntopolitiikassa on tyydytettävä kansallisesti. Komissio ilmaisee kuitenkin olevansa kiinnostunut myös näistä palveluista, sillä niillä on olennaisen tärkeä vaikutus eri yhteisöpolitiikkoihin.

Kun kyse on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä SGEI-palveluista, komissio tekee selväksi, että sisämarkkinasääntöjä sovelletaan. Tämä antaa tiedonannon mukaan ”sopivan kannustimen palvelujen mukauttamiseen”. Komission ajattelussa varat voidaan jakaa tasaisemmin ja palvelut hoitaa tehokkaammin juuri markkinavoimien avulla, mikä koituu kuluttajan eduksi parempana laatuna ja edullisempänä hintana. Toisaalta tunnustetaan, että markkinamekanismeilla on rajoituksensa. Ne voivat sulkea osan väestöstä etujen ulkopuolelle ja haitata sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämistä. Siksi julkisten viranomaisten on valvottava yhteisen edun huomioonottamista. Tässä tehtävässä komissio linjaa toimintansa pääperiaatteiksi puolueettomuuden ja toissijaisuuden.

Puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, ettei yhteisö aseta millään tavoin kyseenalaiseksi yleishyödyllisiä tehtäviä hoitavien yritysten julkista tai

yksityistä asemaa eikä määrää yksityistämistä. Yhteisö valvoo kilpailunrajoitustoimia samalla tavoin riippumatta siitä, ovatko kyseessä julkiset vai yksityiset yritykset. *Toissijaisuus*periaate tarkoittaa jäsenvaltioiden vapautta määrittellä yleishyödylliset tehtävät. Jäsenvaltioiden on siis itse tehtävä suuret yhteiskunnalliset ratkaisunsa; yhteisö rajoittuu tutkimaan käytettyjen keinojen yhteensopivuutta yhteisötason sitoumusten kanssa. Kolmantena periaatteena tiedonannossa nostetaan esiin *suhteellisuus*. Komission ajattelussa ”markkinoiden tehokkuuden ja yhteisen edun ihanteellinen yhteisvaikutus” saavutetaan varmistamalla, ettei Euroopan markkinoiden moitteetonta toimintaa haitata suhteettomasti.

Jo tämän ensimmäisen yleishyödyllisiä palveluja koskevan tiedonannon perusteella oli selvää, että nämä palvelut haluttiin sisällyttää Euroopan yhdentymishankkeeseen ja että niille olisi aiheellista luoda yhteiset suuntaviivat. Seuraavana vuonna Amsterdamin sopimuksen 16 artiklassa¹⁷ tunnustettiinkin tarve ottaa huomioon näiden palvelujen tehtävä laadittaessa ja toteutettaessa yhteisön politiikkoja. Mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja liitettiin vuosituhannen vaihteessa myös EU:n perusoikeuksiin. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan ”edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta”. Tällä artiklalla ei luotu uutta oikeutta. Siinä vain asetetaan periaatteeksi, että unioni kunnioittaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyä mahdollisuutta käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, mikäli säännökset ovat sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

Kyiseiset Amsterdamin sopimuksen ja perusoikeuskirjan määräykset on sittemmin tulkittu tärkeiksi osatekijöiksi ”Euroopan integraatioprosessin kehityksessä taloudellisista asioista Euroopan yhteiskuntamallia koskeviin

¹⁷ Nykyinen SEUT 14 artikla (aiemmin EY-sopimuksen 16 artikla): Ottaa huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisiin ja rahoituksellisiin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.

laajempiin kysymyksiin, Euroopan kansalaisuuden käsitteeseen sekä unionin kaikkien yksittäisten kansalaisten ja julkisten viranomaisten väliseen suhteeseen¹⁸. Kun yleishyödyllisten palvelujen problematiikka käsittelee näin olennaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä, ei ole yllättävää, että se alkoi nousta yhä keskeisemmäksi osaksi unionin sisämarkkinapolitiikkaa ja -sääntelyä.

5 VUODEN 2000 TIEDONANTO

Vuonna 2000 antamassaan toisessa tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2000)580) komissio toteaa tarpeen parantaa jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden oikeusvarmuutta selvittämällä perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltamisalaa ja -kriteerejä. Taustalla oli Lissabonin Eurooppa-neuvoston pyyntö vuoden 1996 tiedonannon ajantasaistamisesta, sillä paineet avata yhä uusia toimialoja kilpailulle olivat kasvaneet. Tuon ensimmäisen tiedonannon viesti tiivistetään toteamalla, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, sisämarkkinat ja yhteisön kilpailupolitiikka *täydentävät toisiaan, eivätkä suinkaan ole mitenkään ristiriidassa keskenään*.

Heti perään myönnetään kuitenkin, että kilpailun vapautumisen myönteisistä vaikutuksista huolimatta yleishyödylliset palvelut ovat olleet myös huolenaiheina. Palveluja tarjoavat ja tukevat julkiset viranomaiset väittävät, että yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano vaarantaa niin palvelujen tarjontarakenteen kuin niiden laadunkin. Yksityissektorin kilpailevat palveluntarjoajat väittävät puolestaan, että nykyjärjestelyt antavat organisaatiolle, joille julkisviranomaiset ovat uskoneet kyseisten palvelujen tarjonnan, kohtuuttoman etuaseman ja että järjestelyt ovat yhteisön lainsäädännön vastaisia. Kansalaisten huolenaiheet puolestaan todetaan hyvin laaja-alaisiksi. Esimerkkinä mainitaan tiettyjen kansalaisryhmien, kuten vammaisten ja pienituloisten, erikoistarpeet.

Näihin huolenaiheisiin vastatakseen komissio toteaa aloittaneensa ohjauslinjaustensa uudistamisen. Sen lähtökohtana on, että yleishyödyllisille palveluille asetetut tehtävät voidaan toteuttaa usealla tavalla ja että näiden tapojen valinnassa voidaan ottaa huomioon palvelun ominaisuudet, käyttäjien erityisvaatimukset ja jäsenvaltion erityispiirteet. Eri tapojen valinta pitäisi

¹⁸ KOM(2003)270.

komission mielestä nähdä ”tehokkuuden olennaisena piirteenä, ei sen vasta-kohtana”. Onhan tavoitteena tukea Euroopan talouden kilpailukykyä, edistää korkeatasoista kuluttajansuojaa ja kuluttajien luottamusta tarjoamalla heille enemmän vaihtoehtoja, parempaa laatua ja halvempia hintoja. Markkinoiden etuja ja kuluttajuuden näkökulmaa¹⁹ siis painotetaan vahvasti. Toisaalta komissio toteaa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen erikoisasema unionin yhteisten arvojen joukossa edellyttää myös palvelujen saatavuuden ja EU:n kansalaisuuden välisen yhteyden tunnustamista. Niinpä vaikka jäsenvaltioilla säilyy laaja vapaus päättää, millä keinoin ne täyttävät yleishyödyllisten palvelujen solidaarisuustavoitteen, ”yleishyödyllisyyden yhteinen käsite saattaa olla tarpeen, jotta sitoutuneisuus unionia kohtaan säilyisi”. Kyse on siis myös unionin legitimitietin varjelemisesta kansalaisten silmissä. Kuluttajuus ja kansalaisuus tuntuvat komission retoriikassa olevan vain saman kolikon eri puolia, sillä vaikka yleishyödyllisten palvelujen saatavuutta korostetaan EU-kansalaisuuden elementtinä, juridisesti asiaa tarkastellaan vahvasti kuluttajaoikeuden näkökulmasta.²⁰

Tässä vuoden 2000 tiedonannossa komissio muistuttaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen eroavan tavallisista palveluista siten, että niitä tarvitaan, vaikka markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita niiden tarjoamiseen. Sen mielestä ei kuitenkaan voida kieltää, ”etteivätkö markkinat ole monessa tapauksessa paras keino tarjota näitä palveluja: monia perustarpeita, kuten ruokaa, vaatteita ja asuntoja, tarjotaan joko yksinomaan tai suurimmalta osin markkinoiden kautta”. Jos viranomaiset kuitenkin katsovat, että jotkin palvelut ovat yleishyödyllisiä ja että markkinavoimat eivät ehkä tarjoaisi niitä tyydyttävästi, viranomaiset voivat päättää yleishyödyllisten palvelujen velvoitteen soveltamisesta. Tällöin kyse on siis poikkeustilanteesta.

Keskeinen määräys yleisen edun ja markkinoiden yhteensovittamisessa on perustamissopimuksen 86 (nyt SEUT 106) artiklan 2 kohta: ”Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä *siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä*. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen

¹⁹ Komissio mainitsee tässä erikseen kuluttajapolitiikkaa koskevan toimintaohjelmansa (1999–2001), jossa se katsoi yleishyödylliset palvelut yhdeksi painopistealueeksi.

²⁰ Rott, Peter: Consumer and services of general interest: Is EC consumer law the future? *Journal of Consum Policy* 2007(30), s. 49–60.

kanssa.” Jos kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen noudattamisesta poiketaan tämän artiklan mukaisesti, on nojaututtava jo vuoden 1996 tiedonannossa määriteltyihin kolmeen periaatteeseen (puolueettomuus, toissijaisuus, suhteellisuus). Niiden avulla voidaan komission mukaan saavuttaa tasapaino ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet.

Ennen kuin edellä mainittua poikkeamista kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisesta pohditaan, kannattaa tarkastella, onko yhteisön sääntöjä ylipäänsä sovellettava. Tässä tarkastelussa on pidettävä mielessä kolme seikkaa: taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan ero, vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä yhteisön politiikka asioissa, joiden merkitys on vähäinen. Kuten jo vuoden 1996 tiedonannossa, komissio toteaa, etteivät esimerkiksi koulutukseen ja pakolliseen perussosiaaliturvaan liittyvät järjestelmät kuulu kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisalaan. Eikä kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjä yleensä sovelleta esimerkiksi sellaiseen toimintaan, jota harjoittavat ensi sijassa sosiaalisia tehtäviä suorittavat, voittoa tavoittelemattomat hyväntekeväisyysjärjestöt. Mutta jos kyseiset organisaatiot harjoittavat taloudellista toimintaa yleishyödyllistä tehtävää suorittaessaan, yhteisön sääntöjä sovelletaan.

Yhteisön sääntöjä sovelletaan kuitenkin ainoastaan sellaiseen taloudelliseen toimintaan, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällöin palvelujen julkisessa rahoituksessa on noudatettava valtioneuvoston määräyksiä. Vaikka komissio asettaa enimmäismäärät, jotka alittaviin tukiin ei valtiontukisääntöjä sovelleta, tuen suhteellisen pieni määrä tai tuensaajajärjestyksen suhteellisen pieni koko eivät sinänsä sulje pois mahdollisuutta, että tuki kuitenkin vaikuttaisi EU:n sisäiseen kauppaan. Kovin selkeitä linjauksia komissio ei siis kykene tekemään, vaan tyytyy painottamaan, että viranomaisen on toimittava täysin avoimesti ja määritettävä tarkasti niiden käyttäjien tarpeet, joille yleishyödyllisiä palveluja tarjotaan, kuka vastaa velvoitteiden laatisemasta ja täytäntöönpanosta ja kuinka nämä velvoitteet aiotaan täyttää.

Tilanteen selkeyttämiseksi komissio kehottaa ryhtymään asianmukaisella (yhteisön, kansallisella, alueellisella tai paikallisella) tasolla toimiin yleishyödyllisiä palveluja koskevien kriteerien laatisemiseksi. Vaikka vastuu hyvinvointiin ja sosiaaliseen suojeluun liittyvistä yleishyödyllisistä palveluista on kansallisella tai alueellisella tasolla, komissio muistuttaa yhteisön tunnustetusta asemasta edistettäessä näihin palveluihin liittyvää yhteistyötä ja koordinaatiota. Yleishyödyllisiä palveluja koskevat linjaukset kytetään avoimesti tarpeeseen uudistaa jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa, ja komission erityisenä huolenaiheena on jäsenmaiden välisen yhteistyön

edistäminen sosiaalipolitiikan uudistamisessa. Se ilmoittaakin aikovansa kehittää uudistusten seurantaa ja edistää keskustelua keinona saavuttaa yhteisymmärrys tällä alueella.

6 VUODEN 2001 TIEDONANTO POHTI VALTIONTUEN PUITTEITA

Seuraava tiedonanto saatiin vuonna 2001 (KOM(2001)598). Siinä komissio toteaa jälleen, että vaikka markkinat pystyvät hyvin tuottamaan useita yleishyödyllisiä palveluja omin päin, ne eivät aina täytä yhteiskunnallisesti toivottavia tavoitteita. Mahdollisina syinä ja tilanteina, jolloin ”voidaan tarvita julkisen sektorin toimia”, mainitaan seuraavat:

- 1) ihmiset tai markkinat eivät osaa antaa riittävää arvoa vasta myöhemmin saatavalle tai koko yhteiskunnalle koituvalla hyödyllä (esim. koulutus),
- 2) yhteiskunta haluaa tukea ns. meriitti- ja klubihyödykkeiden tuotantoa ja käyttöä (esim. museot), tai
- 3) yhteiskunta pyrkii varmistamaan, että kaikki kansalaiset köyhimpiä myöten voivat käyttää tiettyjä riittävän laadukkaita palveluja.

Perustamissopimus sallii jäsenvaltioiden antaa rahoitusta tällaisille palveluille, jotka eivät muuten olisi taloudellisesti elinkykyisiä. Komissio kuitenkin myöntää, että käytännössä valtiontukisäännöt voivat rajoittaa näiden palvelujen tukemista. EU-sääntelyn lähtökohtana on, että valtiontuki on sallittua vain, jos se on välttämätöntä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi. Tällöinkään tuen määrä ei saa ylittää yritykselle palvelun tarjoamisesta syntyviä ylimääräisiä kustannuksia. Korvausmäärän katsotaan vastaavan 86 artiklan (nyt SEUT 106) 2 kohdan edellytyksiä, jos palvelu on annettu tehtäväksi luonteeltaan aidosti kilpailullisella, tasapuolisella, avoimella ja syrjimättömällä menettelyllä. Korvaus myönnetään siis *valintamenettelyn* perusteella. Palveluntarjoajaksi nimetyn yrityksen velvollisuudet on lisäksi aina täsmennettävä, ja kaikista tukena pidettävistä korvauksista on periaatteessa ilmoitettava komissiolle ennen niiden myöntämistä²¹.

²¹ Vuoden 2001 tiedonanto linjasi, että tästä velvoitteesta oli vain kolme merkittävää poikkeusta: Ilmoitusta ei vaadittu, jos kyse oli komission asetuksen (EY) N:o 69/2001 mukaisesta ”vähämerkityksisestä” tuesta. Muut kaksi poikkeusta koskivat liikennettä.

Nämä menettelyt olivat kuitenkin osoittautuneet jäsenmaissa hankaliksi, joten komissio ilmoittaa tiedonannossa luovansa koko yhteisön kattavat toimintapuitteet valtiontuelle, jota myönnetään yrityksille yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tarjoamiseksi. Toisessa vaiheessa komissio voisi sitten ehdottaa asetusta, jolla tietyt yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvät tuet vapautettaisiin ennakoilmoitusvelvoitteesta. Tässä ryhmäpoikkeuksessa olisi täsmennettävä selvästi ne olosuhteet, joissa julkista rahoitusta ei pidettäisi valtiontukena. Asetuksella voitaisiin komission mielestä parantaa oikeusvarmuutta juuri sellaisilla aloilla kuin paikalliset ja sosiaaliset yleishyödylliset palvelut.

Komissio toteaa myös, että sille on ehdotettu luettelon laatimista luonteeltaan muista kuin taloudellisista yleishyödyllisistä palveluista. Tässä mallista luetteloa kaikista sellaisista yleishyödyllisistä palveluista, joita on pidettävä ei-taloudellisina, ei kuitenkaan ole sen mielestä mahdollista laatia. Sen sijaan komissio pyrkii jälleen selventämään yhteisön sääntöjen soveltamista lähtien liikkeelle muistutuksella siitä, että jäsenvaltioilla on vapaat kädet päättää, miten mikin palvelu olisi järjestettävä. Jos ne päättävät uskoa palvelun järjestämisen kolmannelle osapuolelle, palveluntarjoaja on valittava tiettyjen menettelysääntöjen mukaan. Kun sopimus, jolla viranomaisen uskoo yleishyödyllisen palvelun järjestämisen kolmannen tehtäväksi, täyttää julkisista hankinnoista annetuissa direktiiveissä säädetty ehdot, on sopimuksen myöntämisessä noudatettava niitä. Lisäksi jäsenvaltioiden on noudatettava perustamissopimuksen sääntöjä ja periaatteita, kuten palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta, sekä avoimuuden, yhtäläisen kohtelun, suhteellisuuden ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita.

Näiden periaatteiden ja sääntöjen soveltaminen palveluntarjoajan valintaan voi komission näkemyksen mukaan *ainoastaan hyödyttää* käyttäjiä ja talouden toimijoita. Kun sääntöjä ja periaatteita sovelletaan asianmukaisesti, yleistä taloudellista etua koskevat palvelut paranevat: näin taataan, että ne uskotaan tarvittavat vaatimukset täyttävälle palveluntarjoajalle suotuisimpien markkinaehtojen mukaisesti. Kuluttajat saavat näin laadukkaita palveluja markkinoiden parhaaseen hintaan, komissio vakuuttaa, ja ilmaisee täten jälleen vahvan uskonsa markkinoiden toimivuuteen. Samalla komissio painottaa yleishyödyllisten palvelujen olevan olennainen osa yhteisön kuluttajansuojapolitiikkaa, joten näidenkin palvelujen käyttäjät asemoidaan vahvasti juuri kuluttajiksi, kuluttajan oikeuksien kautta.²² Yleishyödyllisten

²² Ks. Rott 2007.

palvelujen tiivis kytkeä unionin poliittisiin uudistustavoitteisiin käy sekun selväksi. Komissio painottaa, että palvelujen taloudellisen toimivuuden lisäksi on seurattava myös niiden toimivuutta suhteessa muihin poliittisiin tavoitteisiin.

7 VIHREÄ KIRJA KÄYNNISTI LAAJAN KUULEMISEN

Seuraava askel yleishyödyllisyyden määrittely-yrityksissä oli komission vuonna 2003 julkaisema Vihreä kirja (KOM(2003)270), jolla käynnistettiin laaja kuuleminen EU:n roolista yleishyödyllisten palvelujen alueella. Kirjan esittelysanoissa komissio kytkee yleishyödylliset palvelut uudistamispolitiikkansa ytimeen. Se muistuttaa unionin ottaneen käyttöön taloudellisten ja sosiaalisten uudistusten synergiaan perustuvan (Lissabonin) strategian, jonka myötä yleishyödyllisillä palveluilla on yhä suurempi rooli; onhan kyse juuri pyrkimyksestä yhdistää talouden ja sosiaalisen näkökulmat²³. Taloudellisten hyötyjen saavuttamisen ohella komissio toteaa näiden palvelujen kuuluvan ”Euroopan kansalaisuuden pilareihin, sillä ne ovat Euroopan kansalaisten oikeuksia”.

Yleishyödylliset palvelut ovat komission mukaan avainasemassa poliittisessa keskustelussa. Niihin liittyy kysymys siitä, *mikä rooli julkisilla viranomaisilla on markkinataloudessa*. Perinteisestä pohjoismaisen sosiaalipolitiikan näkökulmasta kysymys asettuisi luontevasti toisinpäin eli siihen, mikä rooli markkinataloudella on tai voi olla julkisissa palveluissa. Tällöin myös kysymys kansalaisuudesta ja kansalaisten oikeuksista asettuisi ehkä uskottavammin uomiinsa sen sijaan, että se kutistuisi kuluttajuudeksi ja kuluttajan oikeudeksi.

Vihreässä kirjassa komissio toteaa terminologiaerojen ja erilaisten perinteiden jäsenvaltioissa johtaneen väärinkäsityksiin keskusteluissa yleishyödyllisistä palveluista. Komission näkökulmana tähän keskusteluun korostuu jälleen vahvasti ajatus siitä, että juuri markkinat varmistavat parhaiten resurssien optimaalisen jakautumisen, josta koko yhteiskunta hyötyy. Ongelma on vain siinä, että markkinat eivät yksin pysty tyydyttämään joitakin yleishyödyllisiä palveluita, koska markkinahinta ei riitä kattamaan

²³ Ks. Lissabonin strategiasta Palola, Elina: Sosiaalipolitiikka Lissabonin strategiassa. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kaivonurmi, Maija – Palola, Elina (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. THL, Helsinki 2010, s. 27–52.

tarjoamiskustannuksia. Siksi on viranomaisten vastuulla varmistaa yleishyödyllisten palvelujen säilyttäminen.

Tapa, jolla viranomaiset täyttävät tämän velvollisuutensa kansalaisia kohtaan, on komission mukaan kuitenkin jo muuttunut. Kun viranomaiset ovat Euroopassa perinteisesti tarjonneet itse yleishyödyllisiä palveluita, nykyisin niiden tarjoaminen annetaan yhä useammin julkisille tai yksityisille yrityksille tai julkisen ja yksityisen kumppanuuksille. Tästä kehityksestä huolimatta viranomaisten pitäisi komission mukaan säilyttää kykynsä muokata kansallisia, alueellisia tai paikallisia toimintalinjoja yleishyödyllisten palvelujen alueella ja varmistaa niiden täytöntönpano. Tämä ei kuitenkaan ole kovin yksinkertaista, sillä vain eturistiriitatilanteessa julkisen palvelun tehtävän hoitaminen voi painaa enemmän kuin sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltaminen. Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille myönnetään poikkeus sisämarkkina-, kilpailu- ja muiden perustamissopimuksen sääntöjen soveltamisesta ainoastaan siltä osin kuin se on *ehdottoman välttämätöntä* yleisen edun mukaisen tehtävän täyttämiseksi.

Vihreässä kirjassa nimetään kolme yleishyödyllisten palvelujen luokkaa:

- 1) Laajojen verkostoalojen tarjoamat yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut (televiestintä, posti, sähkö, kaasu ja liikenne), joille yhteisö on hyväksynyt kattavat säätelypuitteet.
- 1) Muut yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut, joita ei säännellä kattavasti yhteisön tasolla, mutta joihin sovelletaan sisämarkkina-, kilpailu- ja valtioneukisääntöjä, jos palvelut voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 1) Luonteeltaan muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut sekä palvelut, jotka eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Taloudellisen palvelun määritelmä on laaja, ja kun yhä useammat toiminnot tulkitaan taloudelliseksi, on jako taloudelliseen ja ei-taloudelliseen käynyt yhä useampien palvelujen osalta yhä epäselvemmäksi. Jako on kuitenkin tärkeä, sillä esimerkiksi syrjimättömyyden ja vapaan liikkuvuuden periaatteita sovelletaan kaikkien palvelujen saatavuuteen, mutta palvelujen tarjoamisen vapautta, sijoittautumisoikeutta sekä kilpailu- ja valtioneukisääntöjä vain taloudellisiin toimintoihin. Lisäksi perustamissopimuksen 16 artiklaa (nyt SEUT 14 artikla) ja perusoikeuskirjan 36 artiklaa sovelletaan ainoastaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin.

8 VALKOINEN KIRJA LANSEERASI ”YLEISHYÖDYLLISET SOSIAALIPALVELUT”

Käsite ”yleishyödyllinen *sosiaalipalvelu*” tuli eurooppalaiseen keskusteluun yleishyödyllisten palvelujen alaryhmänä vuonna 2004, kun komissio julkisti Vihreän kirjan kuulemistulosten perusteella Valkoisen kirjan yleishyödyllisistä palveluista. Siinä linjattiin, että sosiaali- ja terveyspalvelujen yleishyödyllisyys on tunnustettava täysimääräisesti, olihan Vihreä kirja herättänyt laajaa huomiota juuri näiden alojen toimijoiden keskuudessa. Valkoisessa kirjassa yleishyödylliset sosiaalipalvelut todetaan merkittäväksi ja kiinteäksi osaksi eurooppalaista yhteiskuntamallia; niillä varmistetaan, että kansalaiset voivat käytännössä hyödyntää perusoikeuksiaan ja nauttia korkeatasoisesta sosiaalisesta suojelusta.

Koska pyrkimyksenä on säilyttää sosiaalipalvelujen erityispiirteet eli täyttää mm. ”solidaarisuuden, vapaaehtoispalvelun ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien huomioon ottamisen asettamat vaatimukset”, komissio korostaa systemaattisen lähestymistavan tarvetta EU-tasolla. Sen avulla voitaisiin kartoittaa ja tunnustaa yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen erityispiirteet, selkeyttää niiden toimintaympäristöä ja ajanmukaistaa niitä. Tämän komissio lupaa tehdä myöhemmin erillisessä tiedonannossa yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista.

Samalla se kuitenkin vakuuttaa, ettei sosiaalipalvelujen erityisyys tarkoita, etteikö olisi tarpeen varmistaa yhteisön toimintamallin johdonmukaisuutta tai kehittää yhteisiä ratkaisuja sovellettaviksi usealla eri alalla. Tämä todetaan tarpeelliseksi siksikin, ettei yleishyödyllisten palvelujen ja markkinaperiaatteiden välisestä suhteesta ole kuulemisen perusteella yksimielisyyttä. Sen sijaan yksimielisyys vaikuttaa vallitsevan siitä, että markkinamekanismien ja julkisen palvelun tehtävien välillä on oltava harmoninen suhde, komissio toteaa ja ilmoittaa tehostavansa toimiaan, jotta yhteisön politiikka olisi yleishyödyllisten palvelujen alalla *täysin johdonmukaista*. Perusta tälle on olemassa, sillä komission mielestä unionissa vallitsee yhtenäinen käsitys yleishyödyllisistä palveluista sinänsä, ja ”se kuvastaa yhteisön arvoja ja päämääriä ja perustuu yhteisiin elementteihin, joita ovat yleispalveluluonne, jatkuvuus, palvelun laatu, kohtuuhintaisuus sekä käyttäjien ja kuluttajien suojelu”. Komissio siis tasapainoilee sanoja vyöryttämällä markkinamekanismien ja julkisen palvelun tehtävien välillä haluamatta ottaa asiaan selkeästi kantaa.

Komissio vakuuttaa olevansa sitoutunut ottamaan täysimittaisesti huomioon yleishyödyllisten palvelujen erityisaseman toimivaltaansa kuuluvassa politiikassa ja toiminnassa. Mutta se, mitä tämä käytännössä tarkoittaa, jää sanomatta. Komissio toteaa vain, että palveluja kehitetään osana eurooppalaista mallia jäsenvaltioiden perinteitä, rakenteita ja tilannetta kunnioittaen. Jäsenvaltioiden tehtäväksi eurooppalaisen mallin rakentajina asetetaan palvelujen ”modernisoiminen”. Tärkein niiden valinnanvapautta rajoittava tekijä tässä on vaatimus siitä, ettei kilpailua yhteismarkkinoilla saa vääristää. Komissio valvoo ja varmistaa tämän vaatimuksen toteutumista ”veronmaksajien ja koko talouden edun nimissä”.

Komission mukaan sosiaalipalvelujen tarjoajat ovat kyllä valmiita osallistumaan palvelujen nykyaikaistamiseen, mutta ”sosiaalipalvelujen sujuva kehitys edellyttää parempaa selkeyttä ja ennustettavuutta”. Vaikka näiden palvelujen tehtävien ja tavoitteiden määrittäminen kuuluukin jäsenvaltioiden toimivaltaan, komissio muistuttaa, että yhteisön säännöillä on vaikutusta niiden järjestämiseen ja rahoitukseen. Niinpä se toteaa, että ”tekemällä selväksi, että tehtävät ja välineet ovat eri asioita, voitaneen selkeyttää tilannetta ja auttaa palvelujen ajanmukaistamista”. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot saavat kyllä vapaasti määrittellä sosiaalipalvelujaan ja niille asetettavia tehtäviä, mutta palvelujen tuottamisen tapoja määritellesään niiden on huomioitava EU-sääntely aivan samoin kuin muidenkin SGEI-palvelujen kohdalla. Valkoisen kirjan perusteella selväksi käy siis vähintäänkin se, että ilmeisistä paineista huolimatta komissio on hyvin vastahakoinen antamaan yleishyödyllisille sosiaalipalveluille minkäänlaista erityisasemaa EU-sääntelyssä.

Rinnan yleishyödyllisiä palveluja koskevien prosessien kanssa komissio antoi tammikuussa 2004 direktiiviehdotuksen palveluista sisämarkkinoilla. Sillä haluttiin luoda yleinen oikeudellinen kehys palveluntarjoajien sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden edistämiseksi. Direktiivi (2006/123/EY) hyväksyttiin joulukuussa 2006, ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jäivät pitkien keskustelujen jälkeen muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut, terveydenhuoltopalvelut²⁴ sekä 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. Mainitut

²⁴ Erillinen direktiivi potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa (2011/24/EU) annettiin 9.3.2011.

sosiaalipalvelut on siis suljettu pois osittain: direktiivi kattaa ne, jos niitä tuottavat yksityiset toimijat, joita valtio ei ole valtuuttanut.

Suomessa palveludirektiivi pantiin täytäntöön lailla palvelujen tarjoamisesta (1166/2009), ja sen 2 §:n mukaan lakia ei sovelleta kunnan, kuntayhtymän ja valtion järjestämiin lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoiton, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten ja päihdehuollon palveluihin eikä muihin vastaaviin sosiaalihuollon palveluihin ja sosiaaliseen asumiseen. Niin palveludirektiivin kuin yleishyödyllisiä palveluja koskevan valmistelun peruslähdekohtana on ollut ajatus kaikkien palvelujen kuulumisesta sisämarkkinoiden piiriin, joten poikkeaminen tästä on aina perusteltava, eivätkä rajanvedot ole kummankaan osalta vielä lainkaan selviä.

9 ENSIMMÄINEN TIEDONANTO YLEISHYÖDYLLISISTÄ SOSIAALIPALVELUISTA

Jatkona Valkoiselle kirjalle komissio julkisti lupaamansa erillisen tiedonannon yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista (KOM(2006)177). Heti sen aluksi komissio painotti yhteisön kehityksen perustuvan toissijaisuusperiaatteeseen. Jäsenvaltiot voivat siis edelleen vapaasti määrittää, mitä ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevinä palveluina tai erityisesti yleishyödyllisinä sosiaalipalveluina. Sen sijaan ”yhteisön kehys edellyttää, että jäsenvaltiot ottavat huomioon tietyt säännöt, kun ne määrittävät asettamiensa tavoitteiden ja periaatteiden soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt”.

Tässä siis muistutettiin edellisen tiedonannon linjaamasta tehtävien ja välineiden erottelusta sosiaalipalveluja järjestettäessä. Juuri välineiden viilaaminen on komission ajattelussa olennainen osa sosiaalipalvelujen nykyaikaistamista eurooppalaisena haasteena: palvelujen mukauttaminen ja niihin liittyvät työllistämismahdollisuudet ovat kiinteä osa eurooppalaista uudistamisstrategiaa. Komissio painottikin tarvetta parantaa tietämystä yhteisön sääntöjen soveltamisesta sosiaalipalvelujen kehittämiseen ja ehdotti erillisten raporttien laatimista joka toinen vuosi jäsenmaiden seuranta ja vuoropuhelua varten. Näiden raporttien todettiin olevan osa sosiaalipalvelujen nykyaikaistamisen tukemista²⁵. Komissiolle nykyaikaistaminen tarkoittaa vahvasti nimenomaan palvelujen markkinaistamista.

²⁵ Keväällä 2013 julkistettiin jo kolmas raportti (SWD(2013) 40) osana komission ”sosiaalisten investointien toimenpidepakettia”.

Erillisen sosiaalipalveluja koskevan tiedonannon tarkoituksiksi todetaan palvelujen monimuotoisuuden parempi huomioiminen sekä tarkastelu siitä, kuinka niin komissio kuin jäsenvaltiot voivat käyttää yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen erityispiirteitä vähentämään tapauskohtaiselle tarkastelulle ominaista oikeusvarmuuden puutetta. Tiedonanto esitteleekin luettelon sosiaalipalveluille yleishyödyllisinä palveluina ominaisista erityispiirteistä, ja palvelut jaetaan tässä tarkoituksessa kahteen ryhmään:

1) *Lakisääteiset ja täydentävät sosiaaliturvajärjestelmät* (keskinäiset tai ammatilliset), jotka kattavat terveyteen, vanhuuteen, työtapaturmiin, työttömyyteen, eläkkeeseen ja vammaisuuteen liittyvät elämän perusriskit;

2) *Muut keskeiset palvelut*, jotka tarjotaan suoraan asianomaiselle henkilölle, ja joilla on ennalta ehkäisevä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lisäävä tehtävä. Nämä palvelut tarjoavat yksilöllistä apua, jonka tarkoituksena on edistää ihmisten osallisuutta ja taata heidän perusoikeuksiensa toteutuminen. Kyse on neljästä tehtävästä:

- tuesta elämän välittömissä ongelma- ja kriisitilanteissa (velkaantuminen, työttömyys, huumeriippuvuus, perheen hajoaminen);
- toimista, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöillä on tarpeelliset taidot, joiden ansiosta he voivat olla täysimääräisesti osallisina yhteiskunnassa (kuntoutus, kielikoulutus maahanmuuttajille) ja erityisesti työmarkkinoilla (koulutus, ammatillinen uudelleensijoittuminen);
- toimista, joiden tarkoituksena on varmistaa sellaisten henkilöiden osallisuus, joilla on vammaisuuteen tai terveysongelmaan liittyviä pitkäaikaisia tarpeita;
- neljänneksi palveluihin kuuluu sosiaalinen asuntotarjonta, jonka kautta heikommassa asemassa olevat tai alempiin sosiaaliryhmiin kuuluvat voivat saada käyttöönsä asunnon.

Komissio toteaa, että vaikka *sosiaalipalvelut eivät niihin sovellettavan yhteisön lainsäädännön nojalla muodosta yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvaa oikeudellisesti erillistä luokkaa*, pelkästään tämä luettelo osoittaa, että ne ovat kuitenkin eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden tukipylväitä. Sosiaalipalvelut ovat myös siinä mielessä erityislaatuisia, että niillä täytettävät tarpeet ovat elintärkeitä; palveluilla taataan perusoikeuksien, kuten ihmisarvon ja henkilökohtaisen koskemattomuuden toteutuminen. Tästä erityislaatuisuudesta ja elintärkeydestä huolimatta sosiaalipalveluja koskevat samat säännöt kuin muitakin SGEI-palveluja. Siksi onkin hieman hämmäntävää, että komissio jatkaa vielä määrittelyjään sosiaalipalvelujen ”järjestelyjä koskevilla ominaispiirteillä”:

- yhteisvastuuperiaatteeseen pohjautuva toiminta, mitä riskien valikoimattomuus edellyttää, tai maksujen ja suoritteiden vastaamattomuus yksilötasolla;
- moniarvoinen ja yksilöllinen luonne, johon kuuluu välttämättömien tarpeiden täyttäminen perusoikeuksien takaamiseksi ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden suojelemiseksi;
- voittoa tavoittelematon luonne, tavoitteena on erityisesti kaikkein vaikeimmanlaatuisten tilanteiden hoitaminen;
- vapaaehtoistyöntekijöiden osallistuminen;
- (paikallisen) kulttuuriperinteen merkitys; tämä näkyy erityisesti palvelun tarjoajan ja vastaanottajan läheisyytenä, jonka ansiosta viimeksi mainitun erityistarpeet voidaan ottaa huomioon;
- epäsymmetrinen suhde palvelun tarjoajien ja vastaanottajien välillä, koska maksajana on kolmas taho.

Tämänkin listauksen merkitys jää epäselväksi, sillä komissio tyytyy vain toteamaan, että kaikki jäsenvaltiot ovat jo ryhtyneet nykyaikaistamaan sosiaalipalvelujaan voidakseen selviytyä paremmin ”*universaalisuuden, laadun ja taloudellisen kestävyuden välisistä jännitteistä*”. Nämä jännitteet ovat sisällä myös komission listaamissa ominaispiirteissä, mutta niitä ei haluta nostaa esiin. Sen sijaan komissio haluaa korostaa nykyaikaistamiseen liittyvinä yleisinä piirteinä esimerkiksi julkisen sektorin tehtävien ulkoistamista yksityissektorille sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittämistä ja muiden julkista rahoitusta täydentävien rahoitusmuotojen hyödyntämistä. Komission mielestä ”tällainen entistä kilpaillumpi toimintaympäristö ja kaikkien henkilöiden, myös maksukyvyttömiä, yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen luo suotuisan ilmapiirin ’sosiaalitaloudelle’, jolle on tunnusomaista voittoa tavoittelemattomien palveluntarjoajien merkittävä osuus, mutta jolta edellytetään tehokkuutta ja avoimuutta”.

10 YHTEISKUNTAPOLIITTINEN VAPAAUS EI TARKOITA VAPAUTTA MARKKINOISTA

Se, että sosiaalipalveluja koskevassa Euroopan tason toiminnassa on kyse poliittisen ohjauksen lisäksi myös yhteisön lainsäädännön soveltamisesta, on komission mukaan ”tulosta jäsenvaltioiden itsensä käynnistämistä prosesseista, joissa toimintaa avataan tai monipuolistetaan, jolloin kasvava

osuus sosiaalipalveluista Euroopan unionissa kuuluukin tästä lähtien sisämarkkinoita ja kilpailua koskevien yhteisön sääntöjen soveltamisalaan, kun viranomaiset hallinnoivat niitä aiemmin suoraan. Tämä Euroopan tason mukaantulo johtaa myös sosiaalipalvelujen nykyaikaistamiseen, koska se lisää organisaation ja rahoituksen avoimuutta ja tehokkuutta. Se kannustaa sosiaalipolitiikkaan osoitettavien, yleensä rajallisten budjettivarojen järkevään käyttöön. Lisäksi se parantaa osaltaan palvelujen valikoimaa ja laatua.” Tämä kaikki hyvä otetaan annettuna, kun keskustelu rajoittuu kapeaan markkinanäkökulmaan.²⁶

Komissio tähdentääkin, että vaikka jäsenvaltiot ovat ”yhteiskuntapoliittisesti vapaita” määrittämään yleishyödylliset tehtävät ja vahvistamaan palvelujen järjestämisen periaatteet, *eivät ne suinkaan ole vapaita markkinoista*. EU-oikeudessa taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tästä seuraa, että *lähes kaikkia sosiaalialalla tarjottavia palveluja voidaan pitää taloudellisena toimintana*. Siksi niihin on sovellettava EU:n kilpailu- ja sisämarkkinasäännöksiä, eikä yleishyödyllisyyden käsitettä saa käyttää väärin. Koska tuomioistuimen oikeuskäytännön jatkuva muuttuminen taloudellisen toiminnan käsitteen osalta aiheuttaa epävarmuutta, komissio päätyy ”oikean yleiskuvan saamiseksi” jälleen kertaamaan yleisimmät lähtökohdat, jotka liittyvät yhteisön sääntelykehyksen soveltamiseen sosiaalipalveluihin.

Liikkeelle lähdetään siitä, että jos viranomaiset päättävät uskoa tehtävän ulkopuoliselle kumppanille, voi julkisia hankintoja koskeva yhteisön lainsäädäntö tulla sovellettavaksi. Jos viranomainen päättää korvata kulut, jotka liittyvät ulkopuolisen elimen suorittamaan yleishyödylliseen sosiaaliseen tehtävään, on noudatettava valtioneuvoston päätöksiä. Komissio muistuttaa tehneensä valtioneuvoston päätöksen kynnysarvoista ja kriteereistä, joiden ansiosta valtaosaa sosiaalipalvelujen saamista korvauksista pidetään suoraan kilpailusääntöjen mukaisina, eikä niistä siten vaadita ennakoilmoitusta²⁷. Näitä lievennyksiä ja yksinkertaistuksia voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos kyseisille palveluille on myönnetty ennalta oikeustoimella tehtävä, jossa vahvistetaan niiden yleishyödyllinen luonne. Jäsenvaltioita kannus-

²⁶ Vrt. Van der Walle, Steven: The impact of public service values on services of general interest reform debates. *Public Management Review* 2006(8)2, s. 183–205.

²⁷ Komission päätös EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtioneuvoston. EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67–73.

tetaan siten toteamaan nimenomaisesti sosiaalipalveluille osoittamansa tehtävät.

Vastauksena komission linjauksiin yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista Euroopan parlamentti pahoitteli päätöslauselmassaan²⁸, ettei komission tiedonannossa määritellä eikä luokitella palveluja riittävän selkeästi, vaan päätöstä niihin sovellettavasta oikeuskehystä vain siirretään tuonnemmas. Alaa koskevien normatiivisten säädösten puute on parlamentin mielestä johtanut kirjaviin oikeudellisiin tulkintoihin, ja se pitääkin ehdottoman välttämättömänä käsitteen ”yleishyödyllinen” sekä kilpailua ja julkista tukea koskevien sääntöjen täsmentämistä. Komission tiedonannossa lueteltuja yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen organisointikriteereitä voi parlamentin mielestä pitää ainoastaan väliaikaisina ja suuntaa-antavina.

Parlamentti pitää ylipäänsä virheenä, että yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin suhtaudutaan tavalla, jossa kilpailua ja markkinoita koskevat säännöt rinnastetaan julkista palvelua, yleishyödyllisyyttä ja yhteenkuuluvuutta koskeviin käsitteisiin. Se toteaa, että kilpailua, valtion tukia ja sisämarkkinoita koskevien sääntöjen pitäisi olla yhteensopivia julkisen sektorin velvoitteiden kanssa eikä päinvastoin. Parlamentti korostaa yleisen edun palvelemisen asettamista etusijalle ja panee päätöslauselmassaan huolestuneena merkille pyrkimykset olla ottamatta huomioon niitä erityispiirteitä ja periaatteita, jotka erottavat yleishyödylliset sosiaalipalvelut muista palveluista.

11 UUSI EUROOPPALAINEN SITOUMUS?

Vuoden 2006 tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista ei kyennyt ratkaisemaan niihin liittyviä kysymyksiä, ja komissio antoikin pian seuraavan tiedonantonsa nimellä ”Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus” (KOM(2007)725). Siinä se esittelee näkemyksiään kymmenvuotisesta yleishyödyllisiä palveluja koskeneesta ”vuoropuhelusta”. Ratkaisevaksi askeleeksi kohti selkeiden ja luotettavien puitteiden luomista EU:n tasolla todetaan Lissabonin sopimuksen yleishyödyllisiä palveluja koskeva pöytäkirja. Lisäksi mainitaan sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta sisältämä 14 artikla, jossa korostetaan unionin ja jäsenvaltioiden jaettua vastuuta ja luodaan oikeusperusta EU:n

²⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma 14.3.2007 yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista Euroopan unionissa (P6_TA(2007/0070)).

toimille. Nämä uudet määräykset todetaan tuloksiksi komission vuoden 1996 tiedonannon käynnistämästä vuoropuhelusta, jonka aikana eri osapuolet ovat päässeet ”yleisesti ottaen yhteisymmärrykseen” siitä, että EU:n politiikassa on noudatettava oikeusvarmuuden ja johdonmukaisuuden periaatteita ottaen samalla huomioon eri sektoreiden ja tilanteiden erilaisuus. Tarve parantaa sekä yleistä tietämystä EU:n säännöistä että niiden ymmärrettävyyttä kuitenkin tunnustetaan.

Komissio toteaa, että Lissabonin sopimuksen pöytäkirjassa esiteltiin ensimmäistä kertaa yleishyödyllisten palveluiden käsite siinä muodossa kuin sitä käytetään EU:n primaarilainsäädännössä, sillä EY:n perustamissopimuksessa viitattiin vain yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin. Pöytäkirjan 1 artiklassa todetaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvien unionin yhteisten arvojen sisältävän erityisesti:

- kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeisen aseman ja laajan harkintavallan niiden tarjotessa, tilatessa ja järjestäessä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja;
- yleistä taloudellista etua koskevien eri palvelujen erilaisuuden ja erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä, jotka voivat johtua erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista; sekä
- laadun, turvallisuuden ja kohtuuhintaisuuden korkean tason, yhdenvertaisen kohtelun sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämisen.

Pöytäkirjan 2 artikla vahvistaa, etteivät perussopimusten määräykset millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä etua koskevia, muita kuin taloudellisia palveluja. Mitään sisällöllisesti uutta pöytäkirja ei yleishyödyllisyyden tulkintoihin tuonut. Komissio toteaa itsekin tiedonannossaan, että pöytäkirjassa vain ”vahvistetaan tiettyjä EU:n toimielinten ja erityisesti komission toiminnallisempia työskentelyperiaatteita”. Sosiaalisen painotuksen periaatteellinen vahvistuminen kuitenkin noteerataan, sillä komissio toteaa mm., että pienituloisille ja henkilöille, joilla on erityistarpeita, suunnatut erityisjärjestelyt ovat erityisen tärkeitä sosiaalipalveluiden kannalta.

Yleishyödyllisten palveluiden saatavuuden yhtenä EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetuista oikeuksista todetaan kattavan myös naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja kaikenlaisen syrjinnän estämisen niiden tarjoamisessa. Komissio korostaa pöytäkirjan tulkinnassaan myös palvelujen käyttäjien oikeuksien turvaamista toteamalla, että kuluttajien ja käyttäjien – myös heikommassa asemassa olevien tai vammaisten – kyky pitää kiinni oikeuksistaan ja erityisesti oikeudestaan saada palveluita edellyttää usein

riippumattomia valvontaviranomaisia, joilla on riittävästi henkilöstöä ja täsmällisesti määritellyt valtuudet ja tehtävät.

Valvonnan tärkeyteen oli kiinnittänyt huomiota jo Euroopan parlamentin päätöslauselma yleishyödyllisiä palveluja koskevasta komission valkoisesta kirjasta.²⁹ Siinä parlamentti korosti jäsenvaltioiden valvontamahdollisuuksia sen varmistamiseksi, että yleisen edun mukaiset tavoitteet todella saavutetaan ja että julkiset viranomaiset voivat huolehtia kilpailun toteutumisesta ja varmistaa kuluttajien suojelun. Parlamentti muistutti, ettei keskeistä ole se, kuka yleishyödyllisiä palveluja tarjoaa, vaan se, että laatumormeja noudatetaan ja oikeudenmukaista yhteiskunnallista tasapainoa ylläpidetään. Se painotti, että useimpia yleishyödyllisiä palveluja voidaan tarjota syrjimättömän kilpailun avulla ja katsoi, ettei yleiseen etuun liittyviä perusteltuja vaatimuksia saa käyttää verukkeena palvelumarkkinoiden perusteettomalle sulkemiselle kansainvälisiltä palveluntarjoajilta. Parlamentti kuitenkin pyysi komissiota esittämään kattavan analyysin palvelujen liberalisoinnin tähänastisista vaikutuksista etenkin kuluttajien tilanteeseen ja työntekijöihin.

Parlamentti myös kehotti komissiota selkeyttämään yleistä taloudellista etua koskevien ja muiden yleishyödyllisten palvelujen eroa, vaikkakin myöntäen, että taloudelliset tekijät on vaikea erottaa muista kuin taloudellisista tekijöistä, koska palvelut kehittyvät nopeasti. Lisäksi palvelujen täsmällinen määrittäminen loukkaisi jäsenvaltioiden vapautta määrittellä omat yleishyödylliset palvelunsa. Lisää ristiriitaisuutta asetelmaan tuo vielä parlamentin toteamus siitä, että välttämätöntä oikeusvarmuutta ei ole saavutettu, kun tuomioistuin määrää oikeuskäytännöllään ja komissio yksittäistapausten tulkinnallaan alan voimassa olevat säännöt. Parlamentti vaatiikin komissiolta oikeudellisia täsmennyksiä, ohjeita ja periaatteita erityisesti sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisten ja yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen yhteydessä, vieläpä ”varmistuen, että jäsenvaltiot ja niiden alue- ja paikallisviranomaiset ovat demokraattisessa vastuussa näiden sääntöjen soveltamisesta kyseisiin palveluihin”. Lisäksi se pyytää komissiota vielä erikseen parantamaan yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen oikeusvarmuutta. Asetelma alkaa kaikessa ristiriitaisuudessaan kuulostaa jo lähes mahdottomalta.

Komission mielestä tämä parlamentin lausunto ja Lissabonin sopimuksen pöytäkirja tarjoavat kuitenkin lähtökohdan sosiaalipalvelujen EU- puitteiden selventämiselle: ”Tähän mennessä saavutettujen tulosten perusteella näyttää

²⁹ Euroopan parlamentin päätöslauselma yleishyödyllisiä palveluja koskevasta komission valkoisesta kirjasta (P6_TA(2006)0380).

siltä, että EU:n sääntöjen soveltamiseen ja saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi kiinnitettävä yhä enemmän huomiota. Myös käyttäjiin ja kuluttajiin kohdistuvien vaikutusten seurannalle, soveltamisen valvonnalle ja tulosten arvioinnille olisi annettava nykyistä enemmän painoarvoa.” Eli komission sanoin: kun EU:n puitteet on saatu koottua yhteen pöytäkirjaksi, on aika keskittyä niiden täytäntöönpanoon.

Ja jälleen palataan kysymykseen siitä, kuinka taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut voidaan erottaa toisistaan. Selkeää vastausta tähän ei edelleenkään ole, vaan tapauskohtaisen analysoinnin välttämättömyys korostuu³⁰. Komissio muistuttaa, että sosiaalipalvelujen laajojen uudistusten (joissa viranomaisten suoraan tarjoamia palveluita ulkoistetaan) seurauksena yhä suurempi osa niiden tarjoajien päivittäisestä toiminnasta kuuluu joka tapauksessa EU-lainsäädännön soveltamisalaan. Se pitää tätä kehitystä ilmeisen myönteisenä ja toteaa paikallistasolla saatujen kokemusten osoittavan, että kilpailulle avoimilla markkinoilla on myönteinen vaikutus tarjolla olevien palveluiden tehokkuuteen, kohtuuhintaisuuteen ja valikoimaan.

Samalla komissio kuitenkin toteaa, että monilla sosiaalipalvelualan toimijoilla on vaikeuksia valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ymmärtämisessä ja soveltamisessa. Varsinkaan paikallisviranomaiset ja pienet palveluntarjoajat eivät välttämättä saa niistä riittävästi tietoja, ja tämä voi johtaa väärinkäsityksiin ja virheisiin sääntöjen soveltamisessa. Komission käsityksen mukaan juuri sosiaaliviranomaisten ja sosiaalipalveluiden tarjoajien tietoisuus 86 (nykyisen 106) artiklan 2 kohdan määräyksistä on muiden alojen toimijoita heikompi. Kyseisen artiklan soveltaminen edellyttää komission sanoin sitä, että jäsenvaltiot noudattavat ”tiettyjä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia perusedellytyksiä”³¹. Koska sääntelykehikko on kiistattoman monimutkainen, komissio vakuuttaa olevansa sitoutunut antamaan lisäselvityksiä sovellettavista säännöistä ja toimimaan apuna sosiaalipalveluiden uudistus-

³⁰ Palvelun *taloudellinen luonne* ei riipu sen tarjoajan oikeudellisesta asemasta (esim. siitä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen yritys tahi voittoa tavoittelematon toimija) eikä palvelun luonteesta sinänsä, vaan *tavasta, jolla tiettyä toimintaa käytännössä harjoitetaan*, sekä sen organisointi- ja rahoitustavasta. Käytännössä sama toimija voi harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa; tällöin osa sen toiminnasta kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan ja osa ei. Kunkin toimijan kutakin toimintaa on siis tarkasteltava erikseen, eikä tämä ole omiaan lisäämään toimijoiden kaipaamaa selkeyttä ja oikeusvarmuutta.

³¹ Tässä viitataan erityisesti tuomioistuimen ns. *Altmark*-tuomioon, jonka todetaan merkinneen paikallistasolla tarjottavien palveluiden vapauttamista valtaosin ilmoitusvelvollisuudesta. Asia C-280/00, *Altmark Trans*, tuomio 24.7.2003.

prosessissa. Tapauskohtaisen harkinnan ja säännösten vaikeaselkoisuuden aiheuttamiin perusongelmiin se ei aloiteoikeudestaan huolimatta ollut valmis puuttumaan.

12 PARLAMENTIN KANNANOTTO YLEISHYÖDYLLISTEN SOSIAALIPALVELUJEN TULEVAISUUDESTA

Ilmeisen tyytymättömänä komission linjauksiin Euroopan parlamentti antoi kesällä 2011 päätöslauselman yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tulevaisuudesta³² painottaen sitä, että niiden kohdalla toissijaisuusperiaatteen on mentävä sisämarkkinasääntöjen edelle. Samoin parlamentti korostaa yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen universaalia luonnetta: jotta ne voivat täyttää roolinsa, ne eivät voi olla ainoastaan heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten saatavilla, vaan niiden täytyy olla yleisesti saatavilla vauraudesta tai tuloista riippumatta. Sen mielestä on tärkeää arvioida kiireellisesti sosiaalisen kehityksen kannalta tärkeitä aloja koskevan markkinoiden vapauttamisen sosiaaliset seuraukset; ”voiton maksimoinnin oikeutettu tavoite on räikeästi ristiriidassa yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen periaatteiden ja tavoitteiden kanssa”. Parlamentti on siis varsin eri linjoilla kuin komissio, jonka mielestä mitään ristiriitaa ei ole.

Parlamentti korostaa, että EU ja jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa sitoutuneet kehittämään sosiaalista markkinataloutta ja säilyttämään Euroopan sosiaalisen mallin. Se toistaa jo aiemmin ilmaisemansa kannanoton: ei ole tehokasta eikä demokraattisesti hyväksyttävää, että nykyinen lainsäädännön tulkinta johtaa siihen, että unionin tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan kysymyksiä, jotka liittyvät sisämarkkinasääntöjen rajoihin mm. yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen osalta. Tämä todetaan päätöslauselmassa selväksi osoitukseksi oikeusvarmuuden puutteesta. Parlamentti kehottaakin komissiota ”viimeinkin toimimaan”: vaikka yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevien EU-sääntöjen soveltamisongelmien käsittelemisessä on edistytty, ei sopuun ole päästy käytännön toimenpiteistä niiden tarjonnassa ja kehittämisessä havaittujen esteiden poistamiseksi.

Parlamentti pitää myönteisenä komission käynnistämää valtioneuvostojen

³² Euroopan parlamentin päätöslauselma yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tulevaisuudesta (P7_TA(2011)0319).

uudelleenarviointia, ja kehottaa sitä arvioimaan uudelleen mm. yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin sovellettavan vähimmäiskynnyksen asianmukaista tasoa. Lisäksi parlamentti kehottaa komissiota selvittämään taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen erottamisen perusteita, luomaan yhteisen näkemyksen yleishyödyllisistä palveluista sekä käynnistämään ”uudistus-, mukauttamis- ja selkiyttämishojelman”, jolla tunnustettaisiin yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen markkinoiden ulkopuolisuuteen liittyvät erityispiirteet ja varmistettaisiin täysi yhdenmukaisuus sekä sisämarkkinasäännösten että perussopimusten sosiaalisten velvoitteiden kanssa. Tämä parlamentin päätöslauselma kertoo osaltaan, että tasapainoa markkinoiden ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden välillä ollaan 15 vuoden ”vuoropuhelun” jälkeenkin vasta hakemassa.

13 LAATUKEHYS YLEISHYÖDYLLISILLE PALVELUILLE

Komission seuraava ulostulo oli ”EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatu-kehys” (KOM(2011)900). Siinä todetaan nykyisen talous- ja rahatilanteen tuoneen entistäkin selkeämmin esiin yleishyödyllisten palvelujen keskeisen aseman Euroopan unionissa: ne tarjoavat tärkeän turvaverkon kansalaisille ja edistävät sosiaalista koheesiota muun muassa terveydenhuollon, lasten- ja vanhustenhoidon, vammaisten henkilöiden avustamisen ja sosiaalisen asuntotarjonnan alalla. Samalla korostetaan, että julkishallintoon kohdistuvat budjettirajoitteet ja julkisen talouden vakauttamistarve edellyttävät palvelujen tarjoamista mahdollisimman tehokkaasti ja hyvällä kustannus-hyötysuhteella.

Lissabonin sopimuksen määräysten³³ luoman uuden tilanteen myötä komissio toteaa päättäneensä koota yleishyödyllisten palvelujen alalla toteuttamansa toimenpidekokonaisuuden ”laatukehukseksi”. Sen tarkoituksena on ”varmistaa, että EU:n sääntely-ympäristö lujittaa myös tulevana vuosina sisämarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta, että siinä otetaan paremmin huomioon yleishyödyllisten palvelujen erityinen luonne ja että kyseisiä palveluja tarjotaan siten, että niillä edistetään pöytäkirjassa N:o 26 tunnustettuja arvoja”. Aikomuksena on siis (jälleen kerran) selkiyttää yleishyödyllisiä

³³ SEUT 14 artikla ja pöytäkirja nro 26 sekä perusoikeuskirjan 36 artiklan perussopimuksia vastaava oikeudellinen arvo.

taloudellisia palveluja koskevia EU:n sääntöjä, parantaa niiden oikeusvarmuutta ja seurata niiden pysymistä mukana palvelujen kehityksessä. Tällä kertaa tulkintojen ja määrittelyn ohella luvattiin myös konkreettisia uudistuksia kahteen keskeiseen sääntökokonaisuuteen eli valtioonlakiin ja julkisiin hankintoihin. Komissio ilmoitti myös tähtäävänsä sosiaalipalvelujen laadun parantamiseen ja tällä alalla saatujen tulosten käyttämiseen lähtökohtana muidenkin yleishyödyllisten palvelujen kehittämiseksi.

Osana lupaustaan sääntöjen selkiyttämisestä komissio määrittelee tiedonannossa peruskäsitteet muistuttaen kuitenkin olevansa sidoksissa EU:n primaarioikeuteen ja tuomioistuimen oikeuskäytäntöön; lisäksi käsitteiden todetaan kehittyvän koko ajan. Seuraavat perusmäärittelyt tiedonanto kuitenkin tarjoaa:

- *Yleishyödylliset palvelut (yleistä etua koskevat palvelut)* ovat palveluja, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja jotka kuuluvat sen vuoksi julkisen palvelun velvoitteiden piiriin. Käsite kattaa sekä taloudellisia että muita toimintoja.
- *Yleishyödylliset taloudelliset palvelut (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut)* ovat yhteistä kokonaisuutta palvelevia taloudellisia toimintoja, joita markkinat eivät suorittaisi (tai jotka markkinat suorittaisivat erilaisin ehdoin) ilman julkisia toimia. Julkisen palvelun velvoite asetetaan palvelutarjoajalle toimeksiantona ja käyttäen yleishyödyllisyyden perustetta, jolla varmistetaan, että palvelu tarjotaan ehdoin, jotka mahdollistavat tehtävän täyttämisen.
- *Yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin* kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmät, jotka kattavat elämän perusriskit, ja eräät muut suoraan henkilökohtaisesti tarjottavat olennaiset palvelut, joilla on ennaltaehkäisevää ja yhteiskunnan koheesiota luovaa merkitystä ja jotka helpottavat yhteiskunnallista osallisuutta. Termi kattaa sekä taloudelliset että muut kuin taloudelliset toiminnot, sillä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palvelun sosiaalinen luonne ei ole riittävä peruste sen luokittelemiseksi muuksi kuin taloudelliseksi palveluksi.

Kun näitä tuoreimpia määritelmiä verrataan komission ensimmäisiin määritelmiin vuodelta 1996 (KOM(1996)443), on ilmeinen ero se, että voiton tavoittelusta tai tuottamisesta ei uusissa määritelmissä enää puhuta. Vielä vuonna 1996 yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut määriteltiin nimenomaisesti voittoa tuottaviksi palveluiksi, ja sama määritelmä oli myös vuoden 2001 tiedonannossa. Kyse on osin käännösvirheestä, sillä käsite ”market services” on em. tiedonannoissa käännetty ”voittoa tuottaviksi palveluiksi”. Joka tapauksessa taloudellisen palvelun käsite on vuosien

mittaaan laajentunut melkoisesti; nykytulkinnoissa lähes kaikkia sosiaalialalla tarjottuja palveluja voidaan pitää taloudellisena toimintana.

Lissabonin sopimuksella tehtyjen muutosten todetaan kuitenkin yksiselitteisesti korostavan yleishyödyllisten palvelujen tärkeyttä ja tarjoavan vakaan perustan joustavalle ja pragmaattiselle lähestymistavalle. Koska sen pöytäkirjasta N:o 26 käy selkeästi ilmi, että yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavat periaatteet on mukautettava eri palvelujen tarkoituksiin, komissio toteaa mahdolltomaksi löytää yleispätevää lähestymistapaa. Vielä vuoden 2004 Valkoisessa kirjassa komissio korosti juuri yhteisen toimintamallin ja yhteisten ratkaisujen kehittämistä. Nyt tapauskohtainen analyysi on komission mukaan välttämätön jo siksi, että toimintojen luonne kehittyy koko ajan. Tiedonannossa muistutetaan myös SEUT-sopimuksen 14 artiklan antamasta mahdollisuudesta antaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa EU-lainsäädäntöä (asetuksella noudattaen tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä). Sen antamista ei tässä vaiheessa kuitenkaan katsota kiireelliseksi.

Komission lähtökohtana on yhä vankasti se, että koska monet yleishyödyllisistä palveluista ovat luonteeltaan taloudellisia, niihin sovelletaan sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä, kunhan tämä ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä palveluntarjoajia hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Näitä sääntöjä soveltamalla viranomaiset saavat komission mielestä merkittäviä hyötyjä siitä, että niillä on käytettävissään laaja valikoima palvelujen hintaa ja laatua koskevia tarjouksia. Vaikka ”eräät sidosryhmät” ovat huolissaan näiden sääntösten vaikutuksista erityisesti sosiaalipalveluihin, komissio on vakuuttunut, että sääntöjen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon erityistarpeet ja että niillä voidaan laajentaa palvelutarjontaa³⁴. Mitään analyysia komissio ei näkemystensä tueksi esitä. Se kuitenkin toteaa, että sääntöjä on tarkistettava jatkuvasti sen varmistamiseksi, että ne jättävät viranomaisille joustovaraa.

Komissio ilmoittaakin käyvänsä jatkuvaa vuoropuhelua eri alojen sidosryhmien kanssa selvittääkseen, millä aloilla sääntelykehystä olisi täsmennettävä tai muutettava. Esimerkkinä mainitaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontuki- ja hankintasääntöjen tarkistukset. Valtiontukisääntöjen tarkistamisen myötä komissio vapautti tietyin ehdoin ennakoilmoitus- ja arviointimenettelystä sairaaloiden ja sosiaalisen asuntotarjonnan lisäksi myös yleishyödylliset taloudelliset palvelut, jotka tuotetaan tervey-

³⁴ Vuoden 2010 lopulla komissio julkaisi oppaan valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin (SEC(2010)1545).

denhuoltoon, pitkäaikaishoitoon, lastenhoitoon, työmarkkinoille pääsyyn ja paluuseen sekä muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hoitoon ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi³⁵. Lisäksi komissio ehdotti uutta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa *de minimis* -sääntöä, jonka myötä enintään 500 000 euron tukimääriä kolmen verovuoden jaksolla ei ole tarpeen tarkastuttaa komissiossa³⁶.

Komissio ehdotti myös mittavaa uudistusta julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveystalouteen aletaan soveltaa kevyempää järjestelmää: niitä koskevia kynnysarvoja korotetaan, ja niiden on noudatettava vain avoimuutta ja yhdenvertaista kohtelua koskevia velvoitteita. Lisäksi uudistuksella pyritään lisäämään laatuun perustuvan lähestymistavan käyttöä. Nämä tavoitteet sisältyvät komission 20.12.2011 julkaisemiin julkisia hankintoja koskeviin direktiiviehdotuksiin. Ehdotusten mukaan julkisiin sosiaalipalveluhankintoihin sovelletaan 500 000 euron kynnysarvoa (direktiiviehdotuksen käsittelyn myötä raja on nostettu 750 000 euroon) ja hankintaviranomaisille on annettava mahdollisuus ottaa huomioon kyseisiä palveluja koskevat erityispiirteet. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että ”hankintaviranomaiset voivat ottaa huomioon tarpeen varmistaa palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, saatavuus ja kattavuus, eri käyttäjäryhmien erityistarpeet, käyttäjien osallistuminen ja vaikutusvallan lisääminen sekä innovointi. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, ettei palveluntarjoajaa valita pelkästään palvelujen suorittamisen hinnan perusteella”³⁷.

Komissio ilmoitti laatukehys-tiedonannossaan myös laativansa yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa vuoden 2013 loppuun mennessä erillisen raportin EU:n sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin³⁸. Lisäksi muistutetaan komitean vuonna 2010 hyväksymästä vapaaehtoisesta eurooppalaisten sosiaalipalvelujen laatukehuksesta, jossa yksilöidään sosiaalipalvelujen periaatteita ja kriteerejä sekä menetelmiin liittyviä seikkoja, joilla pyritään auttamaan viranomaisia kehittämään välineitä sosiaalipalvelujen laadun määrittelyä, mittaamista ja arviointia varten. Sosiaalipalvelut näyttävät siis pysyvän vankasti EU-agendalla.

³⁵ Komission päätös 20.12.2011 (2012/21/EU).

³⁶ Komission asetus (EU) N:o 360/2012 annettiin 25.4.2012.

³⁷ KOM(2011)896. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista, s. 41 ja 102–103.

³⁸ Vuosina 2008 ja 2010 julkaistuissa yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja käsittelevissä kaksivuotiskertomuksissa on jo tarkasteltu sosiaalipalvelualan kehitysnäkymiä ja viritetty vuoropuhelua Euroopan tasolla.

14 LOPUKSI

Edellä tarkastellut Euroopan komission 15 vuoden aikana antamat tiedonannot kertovat hyvinvointivaltion ja markkinoiden jännitteisen suhteen kulminoitumisesta yleishyödyllisyyden problematiikan ympärille. Jo pelkkä tiedonantojen määrä kertoo sekä asian poliittisesta tärkeydestä että juridisesta monimutkaisuudesta. Vaikka asiaa on pohdittu ja selvitetty paljon, komission peruslinjaukset yleishyödyllisistä palveluista eivät ole vuosien varrella olennaisesti muuttuneet. Vasta Lissabonin sopimuksen voimaantulo ja Euroopan taluskriisi ovat tuoneet keskusteluihin ja linjauksiin entistä sosiaalisempia painotuksia, ja viimeaikaisten valtioneuvoston ja julkisia hankintoja koskevien säädösuudistusten ja -ehdotusten myötä sosiaalipalvelujen erityispiirteitä on tunnustettu hieman entistä paremmin³⁹.

Kaiken kaikkiaan tasapainoa yleisen edun ja markkinoiden välille on haettu hyvin markkina- ja juridiikkalähtöisesti: EU:n vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden esteetöntä kilpailua varjelevan sääntelykehyksen tulkinnot ovat olleet niin ahtaita, etteivät ne ole mahdollistaneet sosiaalisten vaatimusten aitoa edistämistä markkinoiden rinnalla. Tuloksena on sosiaalisten tavoitteiden jääminen taloudellisten tavoitteiden varjoon. Eikä pysyviä ratkaisuja tähän ”tasapainohäiriöön” ole luvassa, sillä tiedonantojen määritelmässä yleishyödyllisten palvelujen käsite on alati joustava ja jatkuvasti kehittyvä. Muutosta ja sen tarvetta käytetään suoranaisena perusteena sille, ettei vakaita määritelmiä, tulkintoja tai luokituksia voida esittää. Komissio ei siis tunnusta yleishyödyllisten palvelujen jatkuvasti muuttuvaa toiminta- ja sääntely-ympäristöä ongelmaksi. Sen sijaan se tekee tiedonannoissaan kerta toisensa jälkeen selväksi oman näkemyksensä: jäsenvaltioiden sosiaalipalvelut ovat uudistamisen tarpeessa, ja palvelujen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen EU-sääntelyn puitteissa tarjoaa sekä keinon että kannustimen tähän. Lähtökohtaisesti markkinoiden astumista hyvinvointivaltion ydintehtävien alueelle pidetään siis hyvin myönteisenä, vaikka toisaalta korostetaan, että tämänkaltaisten suurten yhteiskunnallisten ratkaisujen tekeminen on täysin jäsenmaiden toimivallassa ja vastuulla. Käytännössä jäsenmaiden toimintatila on käynyt kuitenkin kovin ahtaaksi.

Jäsenvaltioilla on kyllä laaja harkintavalta päättää, mitä ne pitävät niin tärkeänä ja välttämättömänä julkisena palveluna, että sen saatavuus on turvattava erityisellä velvoitteella. Tämä velvoite on kuitenkin ensisijaisesti

³⁹ Ks. Rodrigues, Stephané: Analysis of EU rules Applying to Social Services. SSGI report to DG EMPL 2012.

annettava hankintasäännösten mukaisella kilpailuttamismenettelyllä. Ongelmana on, että sosiaalipalveluja on tässä juridisessa kehyksessä hankittava enemmän menettelytapasääntöjen kuin tavoiteltujen sisältöjen ehdoilla. Uhkana on niiden järjestämisen sosiaalisen motiivin jääminen yhä enemmän sivuun: vapaata kilpailua painottava politiikka on ensisijaisesti kiinnostunut palvelun järjestäjästä ja tuottajista, kun taas perusoikeusnäkökulmasta olennaista on palveluja ja apua tarvitsevan kansalaisen hyvinvoinnin turvaaminen. Tasapaino näiden näkökulmien välille ei löydy markkinamekanismien avulla, vaan vaatii poliittisia arvovalintoja⁴⁰. Aitoja (kansallisia) poliittisia valintoja ei tässä (Euroopan) talouden ja juridiikan sanelemassa toiminta-kehysessä kuitenkaan ole helppo tehdä, ja tämä näkyy sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltioiden heikkenemisenä.

Taustalla on se, että EU:n institutionaalinen arkkitehtuuri on rakennettu systemaattisesti suosimaan taloudellista integraatiota ja vapaata liikkuvuutta kansallisen (sosiaalipoliittisen) päätösvallan kustannuksella.⁴¹ EU-sääntely mahdollistaa kyllä periaatteessa selkeän eron tekemisen julkisen edun mukaisen ei-taloudellisen toiminnan ja taloudellisen toiminnan välille, mutta jakolinja solidaarisuuden alueen ja markkinaperiaatteiden välillä on käytännössä kovin epäselvä sillä suurella ”harmaalla alueella”, jolla sosiaalipolitiikka ja markkinamekanismit toimivat rinnakkain.⁴² Komission tiedonannoissa sosiaalipalvelujen tärkeyttä painotetaan mitä erilaisimmin sanankääntein: ne ovat kansalaisten yhteisöön kuulumisen perusta, yhteiskuntamallin keskipiste ja eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden tukipylväs, ja niillä taataan perusoikeuksien, kuten ihmisarvon ja henkilökohtaisen koskemattomuuden, toteutuminen. Komissio tyytyy lopulta kuitenkin vain toteamaan, etteivät sosiaalipalvelut ”niihin sovellettavan yhteisön lainsäädännön nojalla muodosta yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvaa oikeudellisesti erillistä luokkaa”.

Sosiaalipalvelujen kannalta olennaiset kansalaisuus- ja perusoikeusnäkökulmat jäävätkin tiedonannoissa pelkiksi maininnoiksi; perusoikeuksiaan käyttävä kansalainen tuntuu komissiolle tarkoittavan jokseenkin samaa

⁴⁰ Ks. Vihinen, Hilka – Moilanen, Hanna (toim.): Maaseudun palvelut valinkauhassa – markkinoiden toimivuus ja SGEI. MTT raportti 81. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT) 2013, s. 131–132.

⁴¹ Scharpf, Fritz W.: Legitimacy in the Multilevel European Polity. *European Political Science Review* 1(2) 2009, s. 173–204.

⁴² Leibfried, Stephan: Social Policy: Left to Judges and the Markets? Teoksessa Wallace, Helen – Pollack, Mark A. – Young (eds): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford 2010, s. 253–282.

kuin kuluttajansuojaansa käyttävä kuluttaja. Sosiaaliset oikeudet jäävät sisämarkkinasääntelyn varjoon jo siksin, että EU:lla on vankka toimivalta sisämarkkinoiden, kilpailun ja vapaan liikkuvuuden sääntelyssä. Sen sijaan esimerkiksi sosiaalisen asuntotuotannon alueella – jota unioni pitää yleistä taloudellista etua koskevana palveluna – sillä ei ole toimivaltaa. Kuitenkin viime kädessä juuri EU päättää, ovatko jäsenmaiden säädöstulkinnat sosiaalisen asuntotuotannon osalta oikeita, muistuttaa ranskalaistutkija Jean-Claude Barbier. Hän kiteyttää tilanteen nurinkuruisuuden toteamalla, että EU-oikeuden vaikutus on näin käytännössä rajaton niilläkin alueilla, joilla sillä ei ole lainkaan toimivaltaa⁴³.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa⁴⁴ tätä kehitystä on kuvattu hyvinvointivaltion *vähittäisen muuntumisen mallina*, jossa pieniltä tuntuvat yksittäiset ratkaisut voivat lopulta johtaa suuriin muutoksiin järjestelmätasolla. Tämä kertoo siitä, miten markkinoista on tullut paitsi sosiaalipoliittikan toimeenpanon keino, yhä enemmän myös sitä ohjaava elementti. Hyvinvointivaltion markkinaistaminen on edennyt Euroopassa nopeasti: julkinen sektori ostaa palveluja muilta tuottajilta kilpailutuksen avulla, palvelut on tuotteistettu ja koko palvelutoimintaa on alettu käsitteellistää liiketaloudellisesti.

Suomessa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää sääntelyä on toistaiseksi sovellettu eri hallinnonaloilla tapauskohtaisen harkinnan nojalla; yksi tärkeimmistä aloista on ollut juuri sosiaalinen asuntotuotanto. Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa⁴⁵ todetaan sääntelystä seuraavaa: ”Selkeytetään palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä. EU:ssa valmisteltavana olevan SGEI-normiston vaikutukset kansalliseen kilpailulainsäädäntöön arvioidaan, minkä jälkeen säädetään puitelaki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI). Esimerkiksi näin voidaan selkeyttää kolmannen sektorin asemaa palvelujen tuottajana ja Raha-automaattiyhdistyksen mahdollisuuksia rahoittaa SGEI-palveluita. Linjauksissa otetaan huomioon EU:n kilpailulainsäädännön määräykset ja varmistetaan julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteutuminen.” Kansallinen valmistelu saanee vauhtia uuden hankintadirektiivin hyväksymisestä.

⁴³ Barbier, Jean-Claude: Europe sociale: l'état d'alerte. OSE Opinion Paper 13 – 4 janvier 2013.

⁴⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:1. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Helsinki 2012.

⁴⁵ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 40.

Suomalaisen maaseudun palvelumarkkinoiden toimivuutta ja SGEI-palveluja pohtineessa tutkimusraportissa todetaan, että kaikki keskeiset peruspalvelut oppivelvollisuuskoulutusta lukuun ottamatta ovat luettavissa SGEI-palveluksi. Niinpä niiden määritelmän tulisi olla pikemminkin laaja kuin suppea, mutta sitä ennen tulee ottaa poliittisesti kantaa siihen, mikä on taloudellista ja ei-taloudellista toimintaa. Tutkijat ehdottavat maaseudun sosiaalipalvelujen rajaamista ei-taloudellisiksi ja samalla EU:n sisämarkkina- ja kilpailusääntelyn ulkopuolelle. Hankintalainsäädäntö ja SGEI ovat työläitä ja monimutkaisia tapoja hoitaa asioita, eikä maaseudun yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen kriittisin kysymys suinkaan ole kilpailun vääristyminen, vaan niiden saavutettavuus. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös siihen, että paikallisten ja alueellisten toimijoiden on vaikea pysyä ajankohtaisen tiedon tasalla. Millä tavoin tieto EU-tasolla tehdyistä päätöksistä kulkee niitä käytännössä soveltaville ja miten tämä (usein hyvin monimutkainen) tieto on ymmärrettävissä ja käytäntöön omaksuttavissa⁴⁶? Nykyisellään yleishyödyllisten palvelujen juridinen kehys on todellakin hyvin monimutkainen, sillä hankinta-, kilpailu- ja valtiontukisääntely liittyvät kiinteästi toisiinsa. Tämän kokonaisuuden – tai jo pelkästään sen osien – tekninen hallitseminen vaatii melkoista juridista ja taloudellista osaamista, ja lopulliset tulkinnat määrittelee EU-tuomioistuimen tapauskohtainen harkinta⁴⁷.

Viime kädessä sosiaalipalvelujen ja sisämarkkinoiden välisessä suhteessa on kuitenkin kyse poliittisista valinnoista. Lopuksi onkin hyvä muistuttaa Euroopan yhteisön varhaisen vaikuttajan Paul-Henri Spaakin sanoista Belgian parlamentille vuonna 1961⁴⁸: ”Kaikki, jotka ovat yrittäneet ratkaista Rooman sopimukseen liittyvät taloudelliset haasteet sivuuttamalla asioiden poliittiset näkökohdat, ovat epäonnistuneet, ja pelkäänpä, että niin kauan kuin näitä haasteita tarkastellaan ainoastaan talouden kannalta, politiikkaa ajattelemta, siinä tullaan epäonnistumaan kerta toisensa jälkeen.”

⁴⁶ Vihinen – Moilanen 2013.

⁴⁷ Ks. Szyszczak, Erika: Modernising State Aid and the Financing of SGEI. *Journal of European Competition Law and Practice* 2012(3)4, s. 332–343.

⁴⁸ Monti, Mario: Uusi sisämarkkinastrategia Euroopan talouden ja yhteiskunnan hyväksi. Raportti Euroopan komission puheenjohtajalle José Manuel Barrosolle 9. toukokuuta 2010.