

# Onko Euroopan unionissa syntymässä eurooppalainen sosiaaliturvan malli?

MAIJA SAKSLIN

**ABSTRACT**  
Is There an Emerging Uniform Model for Social Security in the European Union?

Reflecting the historical, cultural, religious and institutional differences which exist between the Member States of the European Union, the national systems of social security have each developed their own character. The national social security schemes are based on different principles and differ in the details of their organization and methods of funding. Despite the diversity, social security systems are facing common problems and a common need to adapt to changing circumstances. Because of increasing competition in markets inside and outside the Union, high and rising unemployment, ageing populations, increasing numbers of people requiring long term support and assistance and changes in the structure of households, the financial bases of the social security systems are under pressure. These substantial economic, social and demographic pressures have already led to the convergence of the objectives of social security systems. To a large extent, Member States are free to choose their own legislative approach to coping with these problems, and widely diverging strategies have been adopted. However, some converging trends can be identified. First there have been cuts in benefits and stricter eligibility criteria have been introduced. Second, new methods of funding have been explored. Third, the Member States have adopted a variety of active labour policy measures intended to promote employment and to minimise possible abuse. What has not received much attention, however, is filling the remaining gaps in coverage, for example, the inadequate level of protection of self-employed persons. We may ask whether European integration can have a converging impact on social security systems, even if there is scarcely any binding legislation. Or can we expect the national systems to continue diverging, with decisions concerning social security being made primarily at the national level? Is there a possibility that, through these changes, a uniform model of social security for the European Union is being created?

---

## Johdanto

Euroopan unioni vaikuttaa kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien sisältöön sekä välittömästi lainsäädännöllä että välillisesti. Tarkastelen artikkelissani lyhyesti sitä, miten toimivalta sosiaaliturvaa ja sosiaalipolitiikkaa yleisemmin koskevissa asioissa on jaettu jäsenvaltioiden ja unionin välillä. Koska unionin toimivalta on suppeahko mutta muutokset jäsenvaltioissa

näyttävät kuitenkin olevan samansuuntaisia, tarkastelen lähemmin yhtä unionin välillisen vaikuttamisen muotoa, suosituksia. Vuonna 1992 hyväksyttiin suositus tavoitteiden lähentämisestä sosiaaliturvassa ja sosiaalipolitiikassa sekä suositus vähimmäisturvasta. Välillisiä vaikutuksia voidaan osoittaa kaikessa yhteistyössä, mutta suositusten tarkoituksena on nimenomaan vaikuttaa siihen, että kansalliset järjestelmät kehittyvät samaan suuntaan. Yhteisistä

tavoitteista sopiminen on muutoinkin olennainen osa jäsenvaltioiden yhteistoimintaa. Kun suositukset nimensä mukaisesti eivät näyttäisi olevan velvoittavia, on kiinnostavaa kysyä, onko tavoitteita toteutettu sosiaaliturvajärjestelmiä lähentävällä tavalla eri jäsenvaltioissa. Esittelen lyhyesti lähiaikoina tehtyjen lainsäädännön muutosten yhteisiä piirteitä, lähinnä Euroopan komission tekemän selvityksen perusteella. Tarkoitukseni on esittää joitain ajatuksia siitä, minkälaista sosiaaliturvamallia kohti Eurooppa on liukumassa, mikäli samankaltaistumista tapahtuu.

### Sosiaaliturvaa koskeva päätöksenteko ja sääntely Euroopan unionissa

#### Unionin sosiaaliset päämäärät ja niitä koskeva toimivalta

Euroopan unionin perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan unionin yhtenä päämääränä on edistää toiminnallaan 'työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkeaa tasoa, elintasoa ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastaavuutta jäsenvaltioiden välillä'. Tavoitteiden toteuttamiseksi unionin toimintaan sisältyvät muun muassa sisämarkkinat, joihin kuuluvat henkilöiden vapaa liikkuvuus (artikla 3, kohta c), sosiaalipolitiikka (artikla 3, kohta i) sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen (artikla 3, kohta j). Unionin perustamissopimuksessa sosiaalisen suojelun korkean tason edistäminen nostettiin itsenäiseksi päämääräksi, kun aikaisemmin sen ajateltiin syntyvän taloudellisen toiminnan kehityksen, jatkuvan kasvun, vakauden ja elintason nousun edistämisen seurauksena.<sup>1</sup>

Sosiaalisia oikeuksia koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen: liikkuvan työvoiman sosiaaliturvan sääntelyyn, sukupuolten välisen tasa-arvon turvaavaan sääntelyyn sekä lainsäädännön yhdenmukaistamiseen tähtäävään sääntelyyn (Karpenstein 1993, 161). Lainsäädännön yhdenmukaistaminen on koskenut ensisijaisesti työterveys- ja työturvallisuuskysymyksiä. Jäsenvaltioiden kansalaiset voivat myös joissain ti-

lanteissa vedota tuomioistuimessa suoraan perustamissopimuksen naisten ja miesten tasa-arvoa, kansalaisten yhdenvertaisuutta ja sosiaaliturvaa turvaaviin säännöksiin.<sup>2</sup>

Jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaisuus<sup>3</sup> turvaa laajasti unionin alueella liikkuvien henkilöiden sosiaalisia oikeuksia (ks. esim. Merten 1993, 54–65). Työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen on asetuksella 1612/68 turvattu *oikeus samoihin sosiaaliin ja verotuksellisiin etuihin* asuinmaassaan kuin maan omilla kansalaisilla. Se koskee hyvin laajasti kaikenlaisia sosiaalisia etuja kuten lapsiperheille myönnettävää korotonta lainaa, koulutukseen pääsyä, oikeutta asua yhdessä avuolison kanssa, verovähennyksiä ja erilaisia alennuksia (ks. myös Martin 1994, 167–168).

Euroopan yhteisön toiminnassa on sen perustamisesta asti ollut keskeisenä sosiaaliturvaa koskevana säännöstenä asetus 1408/71 maasta toiseen *liikkuvien työntekijöiden, ammatinharjoittajien ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvan yhteensovittamisesta*. Sen tarkoituksena on turvata työvoiman liikkuvuus. Asetus on merkittävällä tavalla estänyt ansaittujen sosiaaliturvaoikeuksien menettämisen sekä turvannut uusien oikeuksien syntymisen asuin- tai työskentelyvaltion muuttumisen yhteydessä.

Perustamissopimuksen 119 artiklassa turvataan miesten ja naisten samapalkkaisuusperiaate. Se on laajentunut koskemaan yleisemmin sukupuolten välistä yhdenvertaisuutta lähinnä työelämässä ja sosiaaliturvassa.

Yksilölle oikeuksia perustavien perustamissopimuksen määräysten lisäksi sopimuksessa on useita niin sanottuun sosiaaliseen ulottuvuuteen luettavia määräyksiä. Yhteisölle kuuluu toimivalta työ- ja elinolojen parantamisessa sekä työterveyteen ja turvallisuuteen tähtäävissä toimissa (artiklat 117, 122 ja 118a). Komission tulee edistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja sen pohjalta mahdollisesti syntyviä sopimuksia (artikla 118b). Olennaisen osan yhteisön politiikkaa muodostaa lisäksi tervey-

<sup>2</sup> Perustamissopimuksen välittömästä vaikutuksesta Ojanen 1993, 87–90. Tasa-arvosta Nieminen 1991. Sosiaaliturvaan liittyvistä perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklojen tulkinnoista Sakslin 1995, 100–101 ja liikkuvuuden ja sosiaalisten oikeuksien suhteesta Sakslin 1995, 200–263.

<sup>3</sup> Perustamissopimuksen 6 artikla.

<sup>1</sup> Perustamissopimuksen 2 artikla aikaisemmassa muodossaan.

densuojelu ja erityisesti ennalta ehkäisevä työ (artikla 129). Alueiden välistä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lujitetaan ja erityisesti heikoimmassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä vähennetään erilaisten rahastojen avulla (artiklat 130a–e). Rahastojen kautta ohjatun tuen avulla eteläiset jäsenvaltiot ovat kehittäneet sosiaaliturvajärjestelmiään merkittävästi, mikä on merkinnyt erojen kaventumista pohjoisten ja eteläisten jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien välillä.

Sosiaaliseen olottuvuuteen sisältyvien tavoitteiden ja päämäärien toteuttamiseksi jäsenvaltiot voivat hyväksyä lainsäädännön lähentämistä ja yhdenmukaistamista koskevia määräyksiä yksimielistä päätöksentekomenettelyä noudattaen. Yksimielisyysvaatimus vaikeuttaa ja hidastaa sosiaalipolitiikan kehittämistä yhteisötasolla. Lainsäädännön lähentämistä koskevat muutokset on miltei poikkeuksetta hyväksytty perustamissopimuksen 235 artiklan perusteella, joka on eräänlainen yleistoimivaltasäännös erityisesti sosiaalipolitiikassa. Kun unionissa voidaan hyväksyä lainsäädäntöä vain niillä alueilla, joilla perustamissopimus antaa sille toimivallan, ovat unionin sosiaalipoliittinen lainsäädäntö ja muu toiminta pitkään kohdistuneet vain liikkuvan työvoiman sosiaaliturvaan.<sup>4</sup> Perustamissopimuksella ei kuitenkaan ole ollut systemaattista vaikutusta, vaan joillain alueilla ei toimivallasta huolimatta ole edelleenkään paljoakaan sääntelyä (Cram 1993, 142).

#### Sosiaalipolitiikan aktivoituminen: käännekohtana sosiaalisten perusoikeuksien peruskirja

Vuonna 1989 hyväksyttiin yhteisön työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirja. Koska Iso-Britannia jättäytyi peruskirjan ulkopuolelle, sen oikeudellinen velvoittavuus on heikko. Vaikka peruskirja ei suoraan turvaa yksilölle oikeuksia, se voi toimia rajoitetusti oikeudellisena perusteena sosiaalipoliittiselle lainsäädännölle. Lisäksi sen merkitys voi kasvaa tuomioistuimen ratkaisujen kautta (Nielsen ja Szyszczak 1993, 26–28). Peruskirja koskee nimensä mukaisesti pääasiassa vain työntekijöiden oikeuksia. Siinä on kuitenkin joitain mää-

räyksiä liittyen lasten, vanhusten ja vammaisten oikeuksiin. Nuorten suojelua koskeva erityissäännös käsittelee lähinnä suojelua työelämässä.

Peruskirjan mukaan henkilöiden, joilla ei ole varoja toimeentuloonsa, tulee saada riittävät taloudelliset voimavarat ja sosiaaliapua. Vanhuksilla, joilla ei ole työnsä perusteella oikeutta eläkkeeseen, on peruskirjan mukaan oikeus saada tarvitsemaansa lääkinnällistä ja sosiaalista apua. Vammaisilla tulee olla oikeus sosiaalisten ja ammatillisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen.

Peruskirjan toteuttamiseksi komissio laati 47-kohtaisen toimintaohjelman<sup>5</sup>, jonka pohjalta on hyväksytty useita asetuksia ja direktiivejä, esimerkiksi raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden naisten suojelua työssä koskeva direktiivi<sup>6</sup> ja työaikaa koskeva direktiivi<sup>7</sup>. Peruskirja vaikuttaa sosiaaliturvalainsäädännön sisältöön lähinnä välillisesti.

Samanaikaisesti Maastrichtin sopimuksen kanssa tuli voimaan sosiaalipolitiikkaa koskeva sopimus, joka liitettiin pöytäkirjalla unionin perustamissopimukseen. Sopimuksen osapuolina olevat jäsenvaltiot – kaikki muut paitsi Iso-Britannia – ovat sopineet siitä, että työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan peruskirjan toteuttamista jatketaan. Tavoitteena on jatkaa sosiaalisten perusoikeuksien kehittämistä ja varmistaa, että yhteisöllä on riittävät mahdollisuudet turvata sosiaalinen edistys samalla tavoin kuin taloudellinen edistys, ja näin täydentää perustamissopimuksen korkean työllisyyden ja sosiaalisen turvallisuuden tavoitetta. Merkittävää on, että päätöksiä voidaan sopimuksen mukaan tehdä määränemistöllä.

Määränemistöpäätöksien käyttäminen merkitsee mahdollisuutta entistä laajempaan sosiaalisia oikeuksia koskevaan sääntelyyn. Kuitenkin sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa<sup>8</sup> sekä työ-

<sup>5</sup> COM (89) 568 final, 29.11.1989. Komission laatiman aloitteet Nielsen ja Szyszczak 1993, 49–54.

<sup>6</sup> 92/85/ETY.

<sup>7</sup> 93/104/ETY.

<sup>8</sup> Käytän yhteisön tuomioistuimen liikkuvan työvoiman sosiaaliturvaa koskevassa ratkaisukäytännössään kehittämiä käsitteitä. Sosiaaliturva sisältää sosiaalivaikutuksen ja -avustuksen sekä joitain sosiaali- ja terveyspalveluita. Tarkoitan sosiaaliturvalla tässä lähinnä ainoastaan sosiaalisiin riskeihin liittyvää toimeen-

<sup>4</sup> Sosiaalipolitiikan kehityksestä Kosonen 1995a, 134–164.

mahdollisuuksien lisäämiseen tarkoitettua taloudellista tukea koskeva lainsäädäntö edellyttää edelleen kaikkien sopimuksen osapuolina olevien jäsenvaltioiden yksimielisiä päätöksiä.

Sopimuksessa on luotu myös *työmarkkinaosapuolille* mahdollisuus ratkaista sosiaalisia kysymyksiä keskinäisissä neuvotteluissaan. Neuvotteluissa saavutettu sopimus voidaan hyväksyä osaksi yhteisön oikeutta. Ensimmäinen työmarkkinaosapuolten sosiaalipoliittinen sopimus, joka koskee työn ja perheen yhteensovittamista, solmittiin syksyllä 1995. Se sisältää määräykset työntekijän oikeudesta olla poissa työstä perhesyistä. Tällaisilla ensisijaisesti työelämää koskevilla järjestelyillä on usein vaikutuksia myös sosiaaliturvajärjestelmiin. Esimerkiksi tämän sopimuksen perusteella on ratkaistava kysymys siitä, onko sosiaaliturvajärjestelmän katettava työntekijälle poissaolon aikainen työtulonmenetyks, minkälaiset etuudet hänelle turvataan, onko oikeus sosiaaliturvaetuuteen perhekohtainen vai yksilöllinen ja niin edelleen.<sup>9</sup>

#### Unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittäminen

Sosiaalipoliittisten päätösten tekeminen unionissa on vaikeaa. Päätöksentekomenettely on monimutkaista, ja käytettävissä ovat osittain rinnakkain unionin perustamissopimukseen perustuva toimivalta ja sosiaalipoliittiseen sopimukseen perustuva toimivalta. Lisäksi sosiaaliturvaa koskevat päätökset edellyttävät yksimielistä päätöksentekoa, mikä hidastaa esitysten hyväksymistä ja saattaa kokonaan estää

tulon turvaamista sosiaalivakuutus-, sosiaaliavustus- tai sosiaalihuoltojärjestelmästä maksettavina rahallisina etuuksina. Viimesijaista vähimmäistoimeentulon turvaa nimitän yhteisön oikeuteen perustuvan jaotteluni mukaan sosiaalihuolloksi. Ks. tarkemmin omaksumistani käsitteistä Sakslin 1995, 18–30. Vrt. Tuori 1995, 8. Tarkasteluni ulkopuolelle jäävät siten palvelut ja muut sosiaalipoliittiset toimet elin- ja työolosuhteiden parantamiseksi. Erityisesti työelämään liittyvää yhteisön lainsäädäntöä, lähinnä direktiivejä, on Euroopan unionissa hyväksytty runsaasti. Ks. lista unionin sosiaalipoliittisesta lainsäädännöstä esimerkiksi European Social Policy: Options for the Union. Green Paper, COM (93) 551, Liite II, joka tosin ei ole enää aivan ajantasa-

<sup>9</sup> *Financial Times* 7.11.1995. European Social Policy, January 1996, No. 59, s. 3–6. Työmarkkinaosapuolten kasvavasta roolista esim. Vobruba 1995.

uudistukset. Vuoden 1996 hallitusten välisen konferenssin asialistalle on pyritty saamaan sosiaaliturvaa koskevan päätöksentekomenettelyn yksinkertaistaminen. Määräenemmistöpäätöksiin siirtymisen uskotaan lisäävän sosiaalipoliittikan painoarvoa nykyisessä tilanteessa, jossa erityisesti talous- ja rahaunionin pelätään vaikuttavan siten, että taloudelliset ratkaisut saavat etusijan unionin päätöksenteossa. Toisaalta unionin sosiaalipoliittisen päätösvallan lisäämisen katsotaan lisäävän myös jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisen päätöksenteon liikkumalaa.<sup>10</sup>

On todennäköistä, että lähivuosina sosiaalipoliittinen yhteistyö keskittyy erilaisten vähimmäisuojaelua koskevien säännösten laatimiseen ja erityisesti niin sanottuun pehmeään lainsäädäntöön, joka ei ole oikeudellisesti sitovaa mutta on sitä vastoin poliittisesti merkittävää. Myös subsidiariteettiperiaate, jonka yhtenä ulottuvuutena on pidetty pidättyvää suhtautumista unionin tasoiseen sääntelyyn, vahvistaa tätä suuntausta (Mäenpää 1993, 115). Komission vuosien 1995–1997 toimintaohjelma painottaakin pehmeitä ohjauskeinoja oikeudellisen sääntelyn sijasta (Keskipitkän ajan sosiaalinen toimintaohjelma 1995–1997).

Euroopan unionissa *sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien turva on kehittämätön*.<sup>11</sup> Maastrichtin sopimuksen F(2) artiklassa todetaan, että unioni kunnioittaa ihmisoikeuksia sellaisina, kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden valtiosäännöissä. Viittaus klassisia vapaus- ja poliittisia oikeuksia turvaavaan Euroopan neuvoston sopimukseen merkitsee, että vain joitain sosiaalisten ihmisoikeuksien ulottuvuuksia – lähinnä 6 artiklan 1 kohdan suojaamia prosessuaalisia oikeuksia – voidaan pitää osana yhteisön oikeutta. Toisaalta, kun läheskään kaikkien jäsenvaltioiden perusoikeusluetteloihin ei sisälly sosiaalisia perusoikeuksia, ei yhteinen sosiaalisia oikeuksia turvaava traditio osana yhteistä valtiosääntöperin-

<sup>10</sup> Ajatusta on aktiivisesti esittänyt Danny Pieters. Ks. esimerkiksi Pieters 1995. Suomen sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteista Koskinen 1995.

<sup>11</sup> Perusoikeuksien kehityksestä Euroopan yhteisössä Krogsgaard 1993 ja sosiaalisista perusoikeuksista Zuleeg 1992.

nettä ole helposti konstruoitavissa toimivaksi osaksi yhteisön oikeusjärjestelmää.

Suomen perusoikeuksiin verrattavia sosiaalisia oikeuksia ei ole turvattu unionin perustamissopimuksessa. Yksilölle kuuluvien sosiaalisten oikeuksien turva Suomessa perustuu siten edelleen keskeisesti kansallisiin perusoikeussäännöksiin sekä kansainvälisten järjestöjen hyväksymiin sosiaalisia oikeuksia turvaaviin asiakirjoihin (Scheinin 1995, 159–167; Tuori 1995, 157–187). Sosiaalisten oikeuksien ydin, oikeus riittävään toimeentuloon on turvattu useissa ihmisoikeussopimuksissa, samoin oikeus sosiaaliturvaan.<sup>12</sup> Käytännössä erityisesti henkilöt, joilla ei ole asuin- tai työskentelyvaltionsa kansalaisuutta, saattavat joutua sosiaalisten oikeuksiensa suhteen syrjinnän kohteeksi (Eide 1995, 33).

Hallitusten välistä konferenssia ajatellen Euroopassa liikkuu tällä hetkellä useita esityksiä sosiaalisten perusoikeuksien, myös sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kirjaamiseksi unionin perustamissopimukseen tai erilliseen perusoikeusluetteloon. Niiden avulla uskotaan voitavan lisätä unionin demokratisoitumista ja legitimitettä kansalaisten silmissä (ks. esimerkiksi O'Leary 1995, 554). Eräät vähimmäisoikeudet tulisi turvata perus- ja ihmisoikeuksien luonteisina kaikille laillisesti unionin alueella asuville ja oleskeleville henkilöille sekä henkeen ja terveyteen liittyvät välttämättömät sosiaaliset oikeudet (eksistenssiminimi) laittomasti unionissa oleskeleville unionin ulkopuolisten valtioiden kansalaisille.<sup>13</sup>

Euroopan unionilla on siis käytettävissä useita erilaisia keinoja sosiaalisten oikeuksien kehittämisessä. Sen toimivalta on kuitenkin hy-

vin hajanainen, ja sitä käytetään eri kysymyksissä vaihtelevasti. Lisäksi jäsenvaltioiden sosiaalipoliittinen monimuotoisuus sekä sosiaaliturvajärjestelmien rakenteelliset ja oikeuksien sisältöä koskevat erot ovat syynä siihen, ettei unioni ole pyrkinyt lainsäädännöllisin keinoin yhdenmukaistamaan kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Vaikuttamista tapahtuu kuitenkin välillisesti.

### Sosiaaliturvan tavoitteiden yhdenmukaistamista koskevat vuoden 1992 suositukset

Kun jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännön sisällöllisen yhdenmukaistamisen ei ole katsottu olevan mahdollista, on unionissa pyritty löytämään muita keinoja vaikuttaa erilaisten sosiaaliturvajärjestelmien sisältöön ja niiden erillaisuuden sisämarkkinoiden toteuttamiselle aiheuttamien haittojen vähentämiseen. Sisämarkkinoiden toteuttamisen katsotaan edellyttävän yhtenäistä sääntelyä. Tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääomien vapaa liikkuvuus aiheuttaa paineita institutionaaliin, hallinnollisiin ja rahoituksellisiin muutoksiin myös sosiaaliturvajärjestelmissä. Lisäksi yhtenäisen sääntelyn tarve kasvaa kovenevan kilpailun vuoksi, jonka uskotaan aiheuttavan kilpailua myös sosiaaliturvalla ja sen rahoituksella (niin sanotut social dumping, social devaluation ja social tourism -ilmiöt).

Vuonna 1992 hyväksyttiin kaksi suositusta sosiaaliturvajärjestelmien tavoitteiden lähentämisestä. Järjestelmien sisällöllisen samankaltaisuuden sijasta tavoitellaan lopputuloksen samankaltaisuutta. Jo työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirja merkitsi, että sen hyväksyneillä jäsenvaltioilla oli yhteiset sosiaalisia oikeuksia koskevat tavoitteet, joita ne pyrkivät yhteistyössä toteuttamaan. Onkin väitetty, että peruskirja yhdessä työvoiman vapaan liikkuvuuden ja työ- ja elinolojen yhdenmukaistamista koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa olisi jo merkinnyt velvollisuutta sosiaaliturvan tavoitteiden aktiiviseen lähentämiseen (Gommers 1993, 56). Sosiaalipoliitikassa lähentymiskriteerit eivät – ainakaan virallisesti – liity mitenkään talous- ja rahanunionin lähentymiskriteereihin. Sosiaalisen suojelun alueella lähentymistä koskevat suositukset määrittelevät eräitä keskeisiä tavoitteita, joiden to-

<sup>12</sup> Oikeus toimeentuloon on turvattu mm. YK:n ihmisoikeusjulistuksen 25 artiklassa, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 11 artiklassa sekä lasten oikeuksia koskevan sopimuksen 27 artiklassa. Oikeus sosiaaliturvaan sisältyy ihmisoikeusjulistuksen 22 ja 25 artikloihin, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 9 artiklaan ja lasten oikeuksia koskevan sopimuksen 26 artiklaan. Lisäksi sosiaaliturvaa koskevia määräyksiä on useissa Euroopan neuvoston ja Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimuksissa.

<sup>13</sup> Ihmisoikeussopimuksetkin ovat tältä osin aukollisia salliessaan tiettyjä, lähinnä sopimusosapuolten kansalaisuutta edellyttäviä rajoituksia. Tarkemmin Eide 1995; Saksliin 1995, 50–73; Tuori 1995, 151–187.

teuttaminen käytännössä on jäsenvaltion vastuulla samoin kuin sosiaaliturvajärjestelmät ja niiden rahoitus (Quintin 1994, 81).

### Suositus vähimmäisturvasta

Toinen suosituksesta sisältää yhteisiä sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon vähimmäisvoimavaroja koskevia tavoitteita.<sup>14</sup> Suosituksella pyritään turvaamaan oikeus vähimmäistoimeentuloon myös niissä jäsenvaltioissa, joissa ei suositusta hyväksyttäessä ollut tällaista järjestelmää. Yleinen toimeentulokijärjestelmä puuttuu Kreikassa, Portugalissa, Espanjassa ja Italiassa (Social Protection in Europe 1995, 26). Oikeus ihmisarvoa kunnioittavaan vähimmäistoimeentuloon on suosituksen mukaan jokaiselle kuuluva perusoikeus.

Suosituksen johdannon mukaan jäsenvaltioissa tapahtuvan kehityksen samankaltaisuus johtaa yhteisiin ongelmiin, jotka kaikkien jäsenvaltioiden on ratkaistava. Ongelmia aiheuttavat muun muassa väestön ikääntyminen, muuttuvat perherakenteet, työttömyyden kasvu sekä köyhyyden ja sen erilaisten muotojen lisääntyminen. Tavoitteiden yhdenmukaistamista koskevalla suosituksella pyritään siihen, että sosiaaliturvajärjestelmien uudistusten seuraukset olisivat samanlaiset eri jäsenvaltioissa. Tämä poistaisi niitä haittoja, joita erilaisuus jatkuvasti aiheuttaa sosiaaliturvan yhteensovittamiselle. Samalla kuitenkin korostetaan, että tavoitteiden yhdenmukaistaminen sallii erilaisten kansallisten järjestelmien rinnakkaisen olemassaolon ja niiden sopusointuisen kehityksen.

Suosituksen johdannossa viitataan työntekijöiden sosiaalisten perusoikeuksien peruskirjan kohtiin, joiden mukaan jokaisella työntekijällä tulee olla oikeus tyydyttävään sosiaaliturvaan ja tyydyttävään tasoihin sosiaaliturvaetuksiin. Niiden henkilöiden, jotka eivät pääse tai eivät voi palata työmarkkinoille ja joilla ei ole toimeentuloa, tulee saada riittävät voimavarat ja sosiaalihuoltoa. Sellaisten vanhuuseläkeiän saavuttaneiden henkilöiden, joilla ei ole oikeutta eläkkeeseen, tulee saada myös lääkinnällistä apua.

<sup>14</sup> Council Recommendation 92/441/EEC 27.6.1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems. OJ No L 245, 26.8.1992.

Suosituksen mukaan jäsenvaltiot ovat vapaita määrittelemään niiden järjestelyjen luonteen, joilla oikeudet turvataan. Useimmissa jäsenvaltioissa tällaiset vähimmäisturvaetuudet luetaan sosiaalihuollon piiriin kuuluviksi. Sekä Euroopan parlamentti että talous- ja sosiaalikomitea ovat suositelleet jopa vähimmäistulon luomista jokaiseen jäsenvaltioon kaikkein köyhimpien henkilöiden integroimiseksi yhteiskuntaan.<sup>15</sup>

Vähimmäisturva tulee taata suosituksen sisältämiä periaatteita noudattaen. Ensinnäkin sen on oltava oikeus, joka perustuu ihmisarvon kunnioitukseen. Oikeuden ulottuvuus on määriteltävä yksilöllisesti, ottaen huomioon laillinen maassa asuminen ja kansalaisuus, siten että tavoitteena on vähitellen kattaa kaikki syrjäytymistilanteet niin laajasti kuin mahdollista. Jokaisen, jolla ei ole riittäviä voimavaroja, tulee voida saavuttaa oikeus vähimmäistoimeentuloon. Oikeudelle ei voi asettaa aikarajoja. Suositus sallii kuitenkin käytännön, jonka mukaan etuus myönnetään rajoitetuksi mutta uusittavissa olevaksi ajanjaksoksi. Kysymyksessä tulee olla muihin sosiaaliin oikeuksiin nähden väistetty oikeus, johon tulee liittää pyrkimys palauttaa sen varassa elävät yhteiskunnan köyhimmät jäsenet yleisen sosiaaliturvan piiriin.

Suositus sisältää myös 'käytännölliset suuntaviivat', joita noudattaen oikeudet tulee panna toimeen. Niiden mukaan tuen määrä tulee määrittellä siten, että se kattaa ihmisarvon säilyttämisen henkilön olennaiset tarpeet ja ottaa huomioon jäsenvaltion elintason, hintatason sekä erilaiset kotitaloudet. Lisäksi tulee olla mahdollisuus tehdä tarkistuksia myönnetyn tuen määrään tai myöntää lisätukea erityisten tarpeiden perusteella. Oikean tason määrittelemiseksi suositellaan käytettäväksi tilastoja keskimääräisistä käytettävissä olevista tuloista, kotitalouksien kulutuksesta sekä minimipalkoista, jos ne on määriteltä, tai hintatasosta. Jotta etuuskien taso säilyisi sellaisena, että ne kattavat määritellyt tarpeet, tulee jäsenvaltioiden luoda järjestely tuen määrän tarkistamiseksi määräajoin.

Jäsenvaltioiden tulee myös verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvien sekä yksityisoikeudel-

<sup>15</sup> OJ No C 262, 10.10.1989, 194 ('a guaranteed minimum income') ja OJ No C 221, 28.8.1989, 10 ('a minimum social income').

listen velvollisuuksien toimeenpanossa ottaa huomioon velvollisuus turvata jokaiselle ihmisarvoisen elämän edellyttämät riittävät varat.

Tukitoimiin tulee liittää erilaisia kansallisesti tarpeelliseksi katsottuja sosiaalista ja taloudellista integroitumista edistäviä toimia. Lisäksi edellytetään, että valtiot varmistavat, että myös heikoimmassa asemassa olevat ihmiset saavat tiedon suosituksen mukaisista oikeuksistaan. Etuuksien myöntämiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä tulee yksinkertaistaa, ja valitusmenettelyn tulee olla helposti käytettävissä. Neuvonnalla, tiedotuksella ja oikeusavulla tulee varmistaa, että tuen tarvitsijat saavat tarvitsemansa tuen.

Suosituksella saattaa olla merkitystä viimesijaisen vähimmäisturvan kehittämisessä jäsenvaltioissa, myös Suomessa. Erityisesti nyt kun sosiaaliturvajärjestelmissä toteutetaan säästöjä, kasvaa viimesijaisen turvan tarpeellisuus. Tällä hetkellä Suomen sosiaalihuoltolain (710/82) mukainen toimeentulotuki ei ehkä muun muassa määräaikaisten tuen tasoa koskevien tarkistusten osalta ole suosituksen mukainen. Toimeentulotukea on kuitenkin pidetty laissa määritellyn yksilön oikeutena, joten tältä osin se vastaa suosituksen tavoitteita. Kiinteästä perusosasta luopuminen merkitsisi kuitenkin oikeuden heikentymistä. Nykymuodossaan oikeudesta toimeentulotukeen on tullut usein ensisijainen eikä viimesijainen tukimuoto. Vireillä olevissa toimeentulotukijärjestelmän muuttamista koskevissa hankkeissa tulisikin tähän kiinnittää huomiota ja pyrkiä löytämään keinot palauttaa tuen varassa elävät henkilöt muun sosiaaliturvan piiriin suosituksen mukaisesti. Myös erityisesti velkajärjestelyjen yhteydessä on tullut esiin se, miten yksityisoikeudelliset velvoitteet ja verotus eivät aina jätä henkilölle vähimmäistoimeentuloon riittäviä varoja. Erilaisten, esimerkiksi ulosmittaamatta jätettävien suojaosuuksien tai verottamatta jätettävien tulojen määrää tulisikin tarkistaa määräajoin samoin kuin toimeentulotuen määrää. Oikeus elää ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla on viimesijaisen turvan tasoa koskevana määritelmänä joustava. Kuitenkin se merkitsee, että länsimaaisessa teollisuusvaltiossa, jossa työssä olevan väestön elintaso on suhteellisen korkea, ei ihmisarvoa kunnioittavaa vähimmäisturvan tasoa voida mitoittaa kovin alhaiseksi.

Suomessa ei suositusta ole otettu kovin vakavasti, mistä on osoituksena se, ettei sen virallista suomenkielistä käännettä ole saatavissa. Olisi kuitenkin hyvä myös suomalaisessa keskustelussa oppia käyttämään suosituksessa käytettyjä ilmauksia köyhä ja ihmisarvo, sen sijaan että pyritään käyttämään ehkä hienostuneempia mutta samalla tunteen pois sulkevia ilmaisuja.

#### **Suositus tavoitteiden lähentämisestä sosiaaliturvassa ja sosiaalipolitiikassa**

Sosiaaliturvan tavoitteiden ja sosiaalipolitiikan lähentämistä koskevan toisen suosituksen<sup>16</sup> johdannon mukaan yhteisten tavoitteiden avulla vähennetään niitä haittoja, joita erot sosiaaliturvajärjestelmien kattavuudessa aiheuttavat henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle. Samalla pyritään kannustamaan liikkuvuutta. Johdannossa korostetaan sitä, että jäsenvaltioilla on vapaus päättää sosiaaliturvajärjestelmiensä kehittämisestä, rahoituksesta ja organisoinnista.

Tässäkin suosituksessa viitataan sosiaalisten perusoikeuksien peruskirjaan. Erityisesti kohtiin, joissa todetaan muun muassa, että yhteisön tulee varmistaa, että työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia parannetaan ja että jokaisella työntekijällä tulee olla oikeus riittävään sosiaaliturvaan ja esimerkiksi eläkkeelle jäätyään asianmukaiseen elintasoon. Suosituksen mukaan sen lähestymisstrategian tarkoituksena on ohjata jäsenvaltioiden politiikkoja kohti yhteisön perustavaa laatua olevia tavoitteita ja samalla sallia erilaisten järjestelmien rinnakkaiselo.

Huolimatta jäsenvaltioiden erilaisista priorisoinneista, järjestelmien erilaisesta organisoinnista ja sisäisestä tasapainosta sekä rahoituksesta sosiaaliturvan tulisi pyrkiä täyttämään suosituksen mukaiset tehtävät. Ensinnäkin edellä käsitellyn suosituksen mukaisesti tulee jokaiselle taata ihmisarvon säilyttämiseksi riittävät voimavarat. Jokaiselle maassa laillisesti asuvalle tulee hänen varoistaan riippumatta antaa mahdollisuus suojella terveyttään maan terveydenhoitojärjestelmän puitteissa. Kaikkia tulee myös

<sup>16</sup> Council Recommendation 92/443/EEC 27.7.1992 on the convergence of social protection objectives and policies. OJ No L 245, 26.8.1992.

tukea sosiaalisessa integroitumisessa ja työelämään pääsyssä.

Sosiaaliturvaetuuksia myönnettäessä tulee noudattaa yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta, mutta etuuksien saamisen edellytykseksi voidaan asettaa maassa asuminen tai jäsenyys järjestelmässä. Mikäli henkilö on täyttänyt nämä edellytykset, on kaikki syrjintä kielletty.

Kiellettynä syrjintäperusteena mainitaan nimenomaan muun muassa kansalaisuus. Sitä vastoin vähimmäisturvaa koskevan suosituksen mukaan kansalaisuutta voidaan käyttää etuuden edellytyksenä. Se, että kansalaisuudelle on suosituksissa annettu erilainen merkitys, on osittain selitettävissä sillä samalla pidättyvyydellä, jolla jäsenvaltiot ovat suhtautuneet liikkumisvapauden laajentamiseen koskemaan myös muita henkilöitä kuin työntekijöitä ja ammattiharjoittajia sekä etenkin unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia. Sisämarkkinoiden toteuttamiseksi liikkumisvapaus laajennettiin koskemaan kaikkia kansalaisia kolmella oleskeluoikeutta koskevalla direktiivillä. Ne sallivat sosiaalihuollon varassa elävien henkilöiden liikkumisen rajoittamisen.<sup>17</sup> Direktiivien perusteella oleskelulupaa ei tarvitse myöntää, ellei henkilö pysty osoittamaan, että hän pystyy turvaamaan toimeentulonsa siten, ettei hänestä aiheudu kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Valtio voi halutessaan edellyttää maahan pyrkivältä henkilöltä selvitystä tuloista tai varallisuudesta, joiden määrän tulee ylittää omille kansalaisille maksettavien sosiaalihuollon avustusten tai vähimmäiseläkkeen määrä. Tällä tavoin valtio voi estää sen, että maahanmuuttaja kuormittaisi maassa olonsa aikana sen sosiaalihuoltojärjestelmää. Se, että vähimmäisturvaa koskevassa suosituksessa jätetään jäsenvaltioille oikeus etuuksien rajoittamiseen vain omille kansalaisille, on ymmärrettävissä myös, kun tiedetään, että kansalaisuusrajoitukset ovat sosiaalihuoltoetuksissa yleisiä (Social Protection in the Member States of the European Union 1994, 296, 300).

Etuuksia myönnettäessä on myös noudatettava oikeudenmukaisuutta sillä tavoin, että sosiaaliturvaetuuksien saajat saavat osansa väestön elintason paranemisesta. Valtioille on kui-

tenkin sallittu jonkinlainen harkintamarginaali, ja ne voivat tehdä haluamiaan kansallisia priorisointeja kohonneen hyvinvoinnin jakamisessa. Järjestelmien hallinto tulee järjestää siten, että järjestelmän organisoinnissa ja toiminnassa voidaan maksimoida tehokkuus ottaen huomioon etuudensaajien oikeudet, tarpeet ja elämäntilanteet.

Suosituksessa on tarkempia määräyksiä eri sosiaalisten riskien perusteella maksettavista etuuksista. Niissä edellytetään, että jäsenvaltion tulee turvata kaikille alueellaan laillisesti asuville oikeus sosiaaliin etuihin. Tämä voi tapahtua joko siten, että heillä on oikeus kuulua sosiaaliturvajärjestelmään, tai siten, että heille muuten turvataan vähimmäistoimeentulo. Työelämässä olleille henkilöille tulee turvata sosiaaliturvajärjestelmästä joko tasasuuruiset etuudet tai etuudet, joiden määrä perustuu aikaisempiin tuloihin siten, että heidän on kohtuullisella tavalla mahdollista ylläpitää aikaisempaa elintasoaan. Tämän kaksiportaisen sosiaaliturvajärjestelmän lisäksi jäsenvaltioiden on avattava mahdollisuus sosiaaliturvaa täydentävään vapaaehtoiseen vakuutukseen henkilöille, joiden eläke jäisi pieneksi muun muassa sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden, lasten hoitamisen tai muiden heistä riippuvaisessa asemassa olevien henkilöiden hoidon aiheuttamien työuran katkosten vuoksi.

Suosituksessa ei ole yhtä yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten eri etuudet tulee järjestää, kuin vähimmäisturvaa koskevassa suosituksessa, vaan lähinnä se sisältää ainoastaan peruseriaatteita koskevia suuntaviivoja. Eläkkeiden osalta esimerkiksi edellytetään, että vanhuuseläkeikäen täyttäneiden henkilöiden työhön osallistumisen esteet tulee poistaa. Eläkkeensaajille, joiden työurassa ei ole aukkoja, tulee turvata kohtuullinen tulotaso ja muille mahdollistaa täydentävän lisäturvan hankkiminen. Eläkejärjestelmiä tulee sopeuttaa väestön ikärakenteen muutoksiin, mutta samalla tulee säilyttää pakollisen eläkejärjestelmän perustavaa laatua oleva tehtävä. Ulkopuolisesta avusta riippuvaisen vanhusten tarvitsema hoito ja palvelut tulee toteuttaa sosiaaliturvajärjestelmissä. Perheiden tukemiseksi tulee suosituksen mukaan kehittää etuuksia erityisesti perheille, joilla on suurimmat lapsiin liittyvät kulut esimerkiksi lasten määrän vuoksi, sekä perheille,

<sup>17</sup> 90/364/EEC, 90/365/EEC ja 93/96/EEC.



jotka muutoin ovat heikommassa asemassa. Lisäksi tulee poistaa niitä tekijöitä, jotka estävät lasten vanhempia osallistumasta työelämään.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä tulisi erityisesti harkita suosituksen mukaisia pakollisia eläkejärjestelmiä täydentäviä järjestelyjä, joissa henkilö voisi pakollisessa järjestelmässä vapaaehtoisin maksuin täydentää eläketurvaansa. Tällainen mahdollisuus turvaisi pitkiä aikoja työelämän ulkopuolella esimerkiksi lastenhoidon, pitkäaikaisen työttömyyden, sairauden tai esimerkiksi puolison työn vuoksi ulkomailla asumisen vuoksi olleille henkilöille asiallisen eläketurvan. Erityisen kiinnostavaa on muun muassa se, minkälaisen merkityksen suosituksen oikeudenmukaisuusperiaate ja siihen liitetty jäsenvaltion mahdollisuus tehdä priorisointeja saavat. Periaatteen mukaan myös sosiaaliturvan varassa elävien henkilöiden tulisi saada osuutensa elintason kohoamisesta. Suomessa etuuskien indeksikorotuksia on tehty eri tavoin eri etuuksiin. Eräissä etuuksissa korotuksia ei ole tehty moniin vuosiin.

### Suosistusten sitovuus ja kehittäminen

Unionin perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Se ei kuitenkaan merkitse, että niiden merkitys olisi luonteeltaan yksinomaan poliittista. Vaikka suositukset eivät aseta jäsenvaltioille velvollisuutta hyväksyä uutta lainsäädäntöä, ne tulee ottaa huomioon kansallista oikeutta sovellettaessa. Yhteisön tuomioistuin on asiassa 322/88 *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*<sup>18</sup> todennut, että kansallisen tuomioistuimen tulee ottaa suositukset huomioon tulkittaessa kansallista lainsäädäntöä ainakin silloin, kun lailla toteutetaan suositusta tai suositus täydentää sitovaa yhteisölainsäädäntöä. Vaikka sosiaaliturvaa koskevat suositukset määrittelevät yksityiskohtaisesti yksilön oikeuksia, ne eivät ilmeisesti kuitenkaan voi luoda oikeuksia, joihin voitaisiin suoraan vedota tuomioistuimessa. Suosituksille saattaa kuitenkin kehittyä suurempi painoarvo yksilön sosiaalisten oikeuksien kannalta (Klabbers 1994,

1013–1014; Pennings 1994, 298–300). On myös mahdollista, että aluksi suosituksena hyväksytyt periaatteet hyväksytään myöhemmin osaksi yhteisön sosiaalilainsäädäntöä.

Yhteisiä sosiaaliturvan tavoitteita koskevan suosituksen merkitystä lisää siihen liitetty valvontajärjestelmä. Komission tulee säännöllisesti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laatima kertomus siitä, miten tavoitteiden toteuttamisessa on edetty. Komissio on jo julkaissut kaksi raporttia.<sup>19</sup> Raportointijärjestelmä muistuttaa etäisesti ihmisoikeussopimusten valvonnassa yleisesti käytettyä hallitusten säännöllisiin kertomuksiin perustuvaa valvontamenettelyä. Ihmisoikeussopimusten valvonnassa menettely on osoittautunut yleensä tehokkaaksi. Lisäksi komissiolle on asetettu velvollisuus konsultoida säännöllisesti jäsenvaltioita niiden sosiaalipolitiikan kehityksessä.

Unionin sosiaalipolitiikan valkoisen kirjan mukaan<sup>20</sup> komissio aikoo harkita useiden uusien sosiaaliturvajärjestelmien yhteisiä tavoitteita koskevien suositusten esittämistä. Tällainen suositus olisi esimerkiksi suositus sosiaaliturvajärjestelmien mukauttamisesta muuttuviin perherakenteisiin. Suosituksella pyrittäisiin siihen, että sosiaaliturvajärjestelmät turvaisivat jokaiselle yksilöllisen oikeuden etuuksiin. Toinen komission suunnittelema suositus koskee sosiaaliturvan rahoittamista koskevia yhteisiä suuntaviivoja, joilla on tarkoitus muokata sosiaaliturvajärjestelmiä paremmin työllistymistä edistäviksi. Kolmas suositus koskisi pitkäaikaishoidon järjestämistä.

Komission vuosien 1995–1997 keskipitkän ajan sosiaalisen toimintaohjelman mukaan se aikoo antaa tiedonannon sosiaaliturvan rahoittamisesta, julkisia määräyksiä täydentävästä sairausvakuutuksesta sekä avusta riippuvaisiksi tulevien henkilöiden hoitovakuutuksesta. Komissio aikoo valmistella vanhusten pitkäaikaishoidosta vertailevan raportin, jonka pohjalta se tekee esityksen suositukseksi vuoden 1997 aikana. Lisäksi toimintaohjelmaan sisältyy suositus vapaaehtoisten kehitystyöntekijöiden sosiaalisesta suojelemisesta (Keskipitkän ajan toi-

<sup>18</sup> *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* [1989] ECR 4407.

<sup>19</sup> Viimeisin Social Protection in Europe 1995, COM(95) 457 final.

<sup>20</sup> European Social Policy: A Way Forward for the Union. A White Paper. COM (94) 333, 27.7.1993, 48–49.

mintaohjelma 1995–1997, 24–25). Oikeuksien yksilöllistämistä koskevaa kysymystä miesten ja naisten tasa-arvoa edistävänä toimenpiteenä on toimintaohjelmien mukaan tarkoitus tutkia ja käsitellä asiantuntijoiden välisissä keskusteluissa, joiden pohjalta komissio laatii tiedonannon vuoden 1996 aikana (Keskipitkän ajan toimintaohjelma 1995, 23). Tämä merkitsee, että oikeuksien yksilöllistämistä koskeva suositus saattaa vielä vaatia useita vuosia tullakseen hyväksytyksi. Tämä onkin ymmärrettävää, sillä erityisesti niissä maissa, joissa sosiaaliturva rakentuu työn vakuuttamiselle, on perheenjäsenyyteen perustuvilla oikeuksilla keskeinen merkitys. Oikeuksien yksilöllistäminen merkitsisi keskeisten sosiaaliturvan rakenteiden muutosta. Toisaalta sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvillä paineilla saattaa olla oikeuksien perhekoh-taisuutta vahvistava vaikutus universaaleissa yksilön oikeuksiin perustuvissa järjestelmissä. Tästä on jo viitteitä myös Suomessa.

#### **Erilaistuvatko sosiaaliturvajärjestelmät vai lähentyvätkö ne toisiaan?**

Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät joutuvat 2000-lukua lähestyttäessä vastaamaan useisiin vakaviin, ehkä aikaisemmin osittain tuntemattomiin haasteisiin. Vaikka Eurooppa olisikin toipumassa taantumasta, ei työttömyys edelleenkaan ole hyväksyttävällä tasolla. Talouden globalisoituminen ja uusien teknologioiden kehittyminen vaikuttavat muun muassa kilpailukykyyn, mahdollisuuteen luoda työpaikkoja, köyhyyden ja syrjäytymisen syntymiseen ja ehkäisyyn sekä sosiaaliturvan rahoitukseen. Lisäksi Euroopan unionin väestö vanhenee kiihtyvällä vauhdilla. Keskeistä unionin sosiaalipolitiikassa on, että jäsenvaltiot joutuvat ratkaisemaan samankaltaisia ongelmia. Saattaakin olla perusteltua puhua jäsenvaltioiden yhdenmukaisesta kriisimallista (Kosonen 1995b, 107). Suosituksille pyritään määrittelemään yhteisiä tavoitteita ongelmien ratkaisemiseksi. Huolimatta siitä, että valitut ratkaisut saattavat olla teknisesti hyvinkin erilaisia, on mahdollista osoittaa eräitä yhteisiä suuntauksia. Näiden yhteisten suuntausten vahvistuessa saattavat jäsenvaltioiden järjestelmät muotoutua kohti eurooppalaista sosiaalista mallia, jossa sosiaaliturvan päämäärät ja saavutukset ovat samankal-

taisia kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka keinot, joilla niitä toteutetaan, saattavatkin entisestään erilaistua.

Vuoden 1995 lokakuussa julkaistussa raportissa komissio analysoi jäsenvaltioiden järjestelmien muutoksia eri tekijöiden valossa. Raportti antaa aika hyvän kuvan niistä muutoksista, joissa voidaan havaita yhteisten tavoitteiden ja päämäärien vahvistuminen. Myös monissa sosiaaliturvajärjestelmän piirteissä on havaittavissa järjestelmien samankaltaistumista. Raportissa pidetään järjestelmien muuttamista välttämättömänä, jotta niiden hyväksyttävyyden säilyminen voidaan taata (Social Protection in Europe 1995, 14).

Kaikissa jäsenvaltioissa onkin tehty sosiaaliturvaa, sen tasoa, rakenteita ja rahoitusta koskevia muutoksia viime vuosina. Sosiaaliturvan rahoituksen niukkuuteen ja sen seurauksena kasvaneisiin muospaineisiin liittyy kiistatta vahvasti myös talous- ja rahaunionin valmistelu. Yhteistä jäsenvaltioille ovatkin erityisesti sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvät ongelmat (Social Protection in Europe 1995, 14).

*Sosiaaliturvan rahoituksen osalta yhteistä on ollut pyrkimys työllistämistä ja työpaikkojen luomista tukevaan toimintaan muun muassa yritysten sosiaaliturvamaksuja vähentämällä ja etsimällä vaihtoehtoisia lähteitä rahoitukselle (Social Protection in Europe 1995, 35). Vain Portugali ei ole vähentänyt työnantajien maksuosuuksia sosiaaliturvan rahoituksessa. Vastaavasti työntekijän sosiaaliturvamaksuja ei yleensä ole vähennetty. Yhteinen selkeä suuntaus on, että sosiaaliturvaa pyritään rahoittamaan entistä enemmän verorahoituksen kautta. Vakuutusmaksujen osuus rahoituksesta oli Suomessa 14.7 %. Suomea pienempi osuus rahoituksesta kerättiin vakuutusmaksuina kuudessa jäsenvaltiossa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Luxemburgissa, Ruotsissa (13.8 %) ja Tanskassa (1.7 %). Muissa jäsenvaltioissa vakuutusmaksujen osuus oli suurempi, esimerkiksi Saksassa 18.2 % ja Ranskassa 19.3 % ja Hollannissa 19.8 % (Eurostat: Statistics in Brief – Economy and Finance 1995/8). Sosiaaliturvamenojen suhde bruttokansantuotteeseen kasvoi kaikissa jäsenvaltioissa vuosina 1980–1993. Yhteistä kaikille oli myös se, että menot kasvoivat lamavuosien aikana ja vastaavasti laskivat kasvuvuosien aikana. Kaikissa jäsen-*

valtioissa sosiaaliturvamenot kasvoivat vuosina 1990–1993, kuudessa jäsenvaltiossa, myös Suomessa yli prosenttiyksikön vuodessa. Se, mihin etuuksiin rahat on käytetty, eroaa huomattavasti maittain samoin kuin sosiaaliturvakustannusten kokonaismäärä suhteessa bruttokansantuotteeseen (Social Protection in Europe 1995, 59–63).<sup>21</sup>

Jäsenvaltioiden pyrkimykset vastata sosiaaliturvajärjestelmän rahoitusta koskeviin paineisiin ovat hyvin samankaltaisia. Euroopan komission lista niistä eri keinoista, joilla sosiaaliturvan kustannuksia on pyritty vähentämään, sisältää monilta osin samoja keinoja, joita Suomessa on jo toteutettu ja joita on tuotu esille vielä tarpeellisten muutosten ympärillä käytävässä keskustelussa. Etuuksien saamisen edellytyksiä on tiukennettu, ja etuuksia on pyritty kohdistamaan edunsaajille, joiden uskotaan niitä eniten tarvitsevan. Myös esimerkiksi terveydenhoidossa on jo useimmissa jäsenvaltioissa rajoitettu hoidon saantioikeutta (Social Protection in Europe 1995, 44–45). Lisäksi on saatettu ottaa käyttöön tarveharkinta ja tulojen ja varallisuuden huomioon ottaminen, ja etuuksia on alettu verottaa. Riippuvuutta sosiaaliturvatuksista pyritään ehkäisemään erilaisin aktiivoin toimin. Komission raportissa tähän kehitykseen suhtaudutaan osittain kielteisesti. Etuuksien harkinnanvaraisuuden erityisenä haittana pidetään sitä, että oikea kohderyhmä on vaikea tunnistaa. Rajanveto tukeen oikeutettujen ja ei-oikeutettujen henkilöiden välillä on vaikeaa ja merkitsee kasvavia hallinnollisia kustannuksia. Tulojen ja varallisuuden huomioon ottaminen puolestaan saattaa ehkäistä säästämishalukkuutta sekä halukkuutta ottaa työtä vastaan (Social Protection in Europe 1995, 15–16).

Joidenkin etuuksien kohdalla on liu'uttu pois järjestelystä, jossa kaikille edunsaajille maksettiin saman suuruisia etuuksia. Esimerkiksi Saksassa, Hollannissa, Italiassa ja Espanjassa perhe-etuudet on tehty tuloista riippuvaisiksi. Vastaavaa muutosta, jossa eniten ansaitsevat saisivat pienempiä etuuksia, on harkittu ainakin Belgiassa ja Portugalissa.

Suomen lisäksi ainakin Kreikassa ja Italiassa on viime vuosina myös pyritty vähentämään etuuksien kumuloitumista. Puuttumista useiden etuuksien samanaikaisuuden aiheuttamaan 'ylikompensatioon' on perusteltu säästöillä, mutta toisaalta muutosten uskotaan aktivoivan erityisesti työttömiä työmahdollisuuksien etsimisessä ja vastaanottamisessa.

Järjestelmiä on eri tavoin *yksityistetty*, ja samalla on painotettu etuuden saajien omaa vastuuta ja rahoitukseen osallistumista. Erityisesti sosiaalipalvelujen ja etuusjärjestelmien yksityistämisen mahdollisuudet ovat olleet keskustelun kohteena jo muutamia vuosia. Muutoksia tähän suuntaan on kuitenkin tehty vain vähän, merkittävimmät pyrkimykset lienevät terveydenhuoltoalalla. Yksityistämistä on toteutettu muun muassa siirtämällä sopimusjärjestelyin julkisesti toteutettujen palvelujen suorittamista yksityisille sekä siirtämällä vastuuta yksilölle itselleen, perheelle tai työnantajalle (Social Protection in Europe 1995, 14, 17–18).

*Työttömyyden* osalta yhteisenä ongelmana, johon on pyritty löytämään ratkaisuja, on ollut työttömyysturvaetuuksien korkeana pidetty taso ja niiden maksukauden pituus, joiden uskotaan ehkäisevän työttömien halukkuutta aktiivisesti etsiä työtä ja ottaa tarjottua työtä vastaan. Kuten komissio toteaa raportissa, ongelman ratkaisemisen kannalta on merkittävää huomata, ettei ole olemassa selkeitä mittareita siitä, miten suuret käytettävissä olevat varat vaikuttavat työttömän työhalukkuutta ehkäisevästi, ja toisaalta, miten työhalukkuuteen vaikuttavat esimerkiksi näkyvät ura- tai tulokehityksessä. Joka tapauksessa useissa jäsenvaltioissa on toteutettu sosiaaliturvajärjestelmiin erilaisia muutoksia, joiden uskotaan lisäävän työhalukkuutta. Komission selvityksessä muutoksiin suhtaudutaan varauksellisesti, sillä niiden uskotaan lisäävän köyhyyttä ja syrjäytymistä (Social Protection in Europe 1995, 19–20).

Erityisen työttömien ryhmän muodostavat itsenäiset ammatinharjoittajat. Useissa jäsenvaltioissa heidän sosiaaliturvansa on huomattavasti huonompi kuin työntekijöiden. On yleistä, että he ovat kokonaan joidenkin järjestelyiden ulkopuolella. Työttömyysturvan ulottaminen yrittäjiin on ollut ongelmallista, vaikka korkean työttömyyden aikana on eri tavoin pyritty rohkaisemaan sitä, että henkilöt työllistävät itsen-

<sup>21</sup> Sosiaaliturvan rahoituksesta ja sen rakenteesta eri hyvinvointivaltiomalleissa Kosonen 1995b, 90–91, 96–97.

sä yrittäjinä. Heidän asemansa sosiaaliturvajärjestelmissä ei ole merkittävästi parantunut (Social Protection in Europe 1995, 20). Suomen yrittäjille tarkoitettu vastikään perustettu työttömyyskassa muodostaa poikkeuksen tästä sosiaaliturvan laajentamiseen ja uusien oikeuksien perustamiseen pidättyvästi suhtautuvasta linjasta.

Vähäistä sosiaaliturvan laajenemista perinteisten alueiden ulkopuolelle on kuitenkin havaittavissa. *Väestön vanhenemiseen* liittyvät eläkejärjestelmien rahoitusta koskevien ongelmien lisäksi kasvavat vaikeudet hoivan järjestämisessä. Yhtenä ratkaisuna sekä lasten että vanhusten hoitamisessa on unionissa pyritty löytämään erilaisia mahdollisuuksia kodin ja työn yhdistämiseksi. Vanhusten hoitamiseen tarkoitettu rahaetus on neljällä jäsenvaltiolla, Isolla-Britannialla, Irlannilla, Saksalla ja Suomella. Kuudessa muussa jäsenvaltiossa on rajoitetumpia järjestelyjä tuen saamiseksi. Espanjassa, Hollannissa, Itävallassa, Luxemburgissa ja Portugalissa tällainen etuusmuoto puuttuu. Kotona tehtävä hoitotyö aiheuttaa useissa jäsenvaltioissa sen, että hoitotyötä tekevä henkilö jää joko kokonaan tai osittain sosiaaliturvan ulkopuolelle. Monien jäsenvaltioiden eläkejärjestelmissä on pyritty lieventämään näitä työuran katkosten tai vähäisten tulojen aiheuttamia haittoja. Usein ne kuitenkin korvaavat menetyksiä vain osittain (Social Protection in Europe 1995, 20–21). Suomen työeläkkeitä koskevassa uudistuksessa pidettiin riittävänä sitä, ettei koko työuraa oteta huomioon eläkkeen määräytymisessä. Tätä ratkaisua kohtaan voidaan esittää kritiikkiä erityisesti tasa-arvonäkökulmasta, sillä vaikka miesten osallistuminen myös vanhusten hoitotyöhön on lisääntynyt<sup>22</sup>, on todennäköistä, että eläkkeen jääminen pieneksi lasten ja vanhusten hoidon vuoksi tulee olemaan vanhenevan naisväestön ongelma.

*Palveluiden järjestäminen* onkin se osa hyvinvointivaltiota, jossa jäsenvaltioiden järjestelmien erot ovat mahdollisesti kaikkein suurimmat. Vaikka palveluista ja niiden muuttamisesta

vastaavat eri valtioissa useat erilaiset tahot – järjestöt, julkinen valta keskitetysti tai hajautetusti, kirkko, perhe, markkinat – on useissa niistä havaittavissa samansuuntaisia muutoksia. Yhteistä on pyrkimys muutokseen ja se, että muutoksella tavoitellaan eräänlaista pluralismia, eri tahojen toiminnan yhdistelyä palvelujen tuotannossa (Deakin ym. 1995, 19–24).

Edellä olen maininnut vain muutamia piirteitä, joiden perusteella voidaan väittää sosiaaliturvaa koskevien muutosten useissa suhteissa lähentävän järjestelmiä toisiinsa. Toisaalta, jos tarkastellaan lainmuutosten yksityiskohtia, erilaisuus on mitä ilmeisintä. Kuitenkin sosiaaliturvaa tarvitsevan ihmisen kannalta tarkasteltuna ei ehkä sittenkään ole niin suurta merkitystä sillä, minkä nimisenä hänen toimeentulonsa turvaava etuus hänelle maksetaan. Jos hänellä on oikeus etuuksiin, ei merkitystä liene myöskään sillä, syntyykö se koko väestölle tarkoitettussa järjestelmässä sillä perusteella, että hän on maan asukas, vai vakuutukseen perustuvassa järjestelmässä sillä perusteella, että hän on työntekijä tai työntekijän perheenjäsen, vai tällaista vakuutusta täydentävässä järjestelmässä. Suurempi merkitys on sillä, minkä suuruisen etuuteen hänellä on oikeus, kuinka kauan sitä hänelle maksetaan ja minkälainen omavastuu hänelle on asetettu. Työttömälle on lisäksi tärkeää se, onko hänellä etuuden menettämisen uhalla velvollisuus osallistua koulutukseen ja ottaa vastaan hänelle tarjottu työ. Palkansaaja ei huomaa suurta eroa siinä, osallistuuko hän sosiaaliturvan rahoitukseen veroja vai pakollisia sosiaaliturvamaksuja maksamalla. Kun hän arvioi käytettävissään olevien tulojen määrää, on rahoitusosuuden yhteismäärä ratkaiseva. Osa näistä piirteistä on erilaistumassa, osassa erilaisuus katoamassa. Voidaan osoittaa, että lähentyminen on vaikuttanut siihen, että mikään nykyisistä hyvinvointivaltiomalleista ei säily, vaan tulevaisuudessa eurooppalaisesta hyvinvointivaltiotyypistä puhuminen on perustellumpaa (Greve 1994, 119). Suomessa lähestyminen näyttää kulkevan 'mannereurooppalaiseen' suuntaan (Kosonen 1995b, 98, 102–104).

### Uusia sosiaalisia tavoitteita

Hallitusten välistä vuoden 1996 konferenssia valmisteleva reflektioryhmä on ottanut kantaa

<sup>22</sup> Pentti Takalan vanhuuden hoivaresurssija koskevan tutkimuksen ennakkotulosten mukaan noin 1/3 vapaaehtoishoitajista on miehiä. Tutkimustulokset raportoidaan vuoden 1996 alussa.

perusoikeuksien turvaa koskevan unionin perustamissopimuksen F(2) artiklan tulkintaan ja todennut, että se selvästi kattaa kaikki henkilöt, myös unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset. Ryhmän mukaan ihmisoikeuksien kunnioittaminen tulee turvata sekä jäsenvaltioiden ja unionin välisessä suhteessa että valtioiden ja yksilön välisessä suhteessa. Yksilön valitusoikeus tulisi joidenkin ryhmän jäsenen mielestä turvata siten, että unioni liittyisi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi. Jotkut ryhmän jäsenet kannattivat lisäksi perusoikeuksien luettelon laatimista jäsenvaltioiden perusoikeuksien pohjalta, toisten pitäessä jäsenvaltioiden perusoikeussuojaa riittävänä. Sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseksi ryhmän jäsenistä suurin osa kannatti sosiaalipoliittisen sopimuksen liittämistä osaksi perustamissopimusta (Reflection Group's Report 1995, kohdat 31–35). Ryhmässä kannatettiin lisäksi syrjintäkiellon laajennusta koskemaan jäsenvaltion kansalaisuuden lisäksi sukupuolta, rotua, uskontoa, vammaisuutta, ikää ja sukupuolista suuntausta (Reflection Group's Report 1995, kohta 39). Lisäksi työllisyyden parantamiseksi jotkut ryhmän jäsenet esittivät, että työpaikkojen luominen lisättäisiin unionin tavoitteeksi perustamissopimukseen (Reflection Group's Report 1995, kohta 58). Ryhmän jäsenten asettuminen puoltamaan ihmisoikeuksien ja erityisesti sosiaalisten oikeuksien vahvistamista unionissa saattaa merkitä sitä, että yksilön oikeuksien vahvistamiseen kiinnitetään vakavasti huomiota hallitusten välisessä konferenssissa perustamissopimuksen muutoksista tai niiden jatkovalmistelusta päätettäessä.

Ryhmän eräät jäsenet ovat nostaneet esiin kysymyksen siitä, tulisiko EMU:n lähentämiskriteerejä yhteisvaluuttaan siirtymiseksi täydentää tasapainon saavuttamiseksi talous- ja sosiaaliunionin välillä. Ryhmän mielestä kriteerejä ei ole syytä pohtia, koska sovitut kriteerit on jo hyväksytty kaikkien jäsenvaltioiden parlamenteissa ja niiden toimeenpaneminen on käynnissä.<sup>23</sup> Perustelu ei anna kovin valoisaa kuvaa siitä, miten taloudelliset ja sosiaaliset arvot kehittyvät 'rinnakkain' EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirryttäessä. Ryhmä oli kuitenkin

kin yksimielinen siitä, että unionin on tärkeää pystyä vastaamaan työpaikkojen luomista koskevaan haasteeseen. Ryhmän enemmistön mielestä unionin tulee vahvistaa perustamissopimuksen sosiaalista sisältöä ja eri tavoin edistää yhteisiä pyrkimyksiä.

Perustamissopimukseen esitetään myös sisällytettäväksi sosiaalisen hyväksyttävyyden periaate, jonka mukaan komission tulee arvioida kaikki ehdotuksensa sosiaalisten päämäärien kautta.<sup>24</sup> Kun jäsenvaltiot käyttävät ylittä päätösvaltaa unionissa, tulisi sosiaalisen hyväksyttävyyden velvoite voida ulottaa myös niiden toimintaan, jotta periaatteella olisi saavutettavissa muutakin kuin lähinnä kosmeettinen vaikutus komission esitysten perusteluosassa.

Vuoden 1995 lopulla pidetyn työllisyyskysymyksiä käsitelleen Madridin ministerikokouksen johtopäätöksissä<sup>25</sup> korostuu työn ja työllistämisen ensisijaisuus unionin ja sen jäsenvaltioiden toiminnan tavoitteena työttömyyden ratkaisemiseksi. Tämä työn ensisijaisuuden korostaminen saattaa yksilön oikeuksien kannalta merkitä, että jokaisen oikeus työhön vahvistuu ja saa tosiasiallista merkitystä. Toisaalta se merkitsee johtopäätösten tavoitteiden mukaan myös uudenlaisia työaikajärjestelyjä, joustavampia palkkoja koskevia neuvotteluja, koulutuksen lisäämistä eli laajasti nykyisten rakenteiden muuttamista ja joustavoittamista koskevia toimia. Tämä saattaa merkitä sitä, että samalla kun oikeus työhön vahvistuu, muut työhön liittyvät yksilön oikeudet ja oikeus työttömyyden aikaiseen toimeentulon turvaan saattavat heiketä. Myös oikeus muuhun sosiaaliturvaan voi heikentyä, mikäli sosiaaliturva aletaan entistä enemmän nähdä passivoivana ja työn hintaa kohottavana ja siten työllistymisen estävänä instituutiona.

Madridin kokouksen johtopäätöksiin sisältyi merkittäviä sosiaaliturvan kehittämistä koskevia tavoitteita (jotka osittain sisältyivät jo Essenin kokouksen<sup>26</sup> johtopäätöksiin). Jäsenvaltioiden tulee muun muassa pyrkiä seuraaviin tavoitteisiin:

<sup>24</sup> European Social Policy Supplement, October 1995, No. 56, 26.

<sup>25</sup> Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, Presidency Conclusions 95/12/16 DOC/95/9.

<sup>26</sup> Essen European Council, 9 and 10 December 1994, OJ No C 363/62, 19.12.1994

<sup>23</sup> European Social Policy Supplement, October 1995, No. 56, 25.

- maksimoimaan sosiaaliturvajärjestelmien tehokkuus siten, etteivät ne missään tilanteessa ehkäise halukkuutta työn etsimiseen. Tämä tulee tehdä säilyttämällä sosiaaliturvan taso, mikäli se on mahdollista.
- tulee siirtyä passivoivasta työttömyyspolitiikasta aktiiviseen työpaikkoja luovaan toimintaan.
- työn välillisiä kustannuksia tulee vähentää.
- verotusta ja sosiaaliturvamaksuja tulisi tarkistaa matalan tulon alueilla työnteon esteiden poistamiseksi sekä arvioida sosiaaliturvamaksujen vähennyksien työllistävää merkitystä.
- työttömyysturvajärjestelmiä on parannettava siten, että kaikki työllistymistä ehkäisevät mekanismit poistetaan. Kontrollia on lisättävä ja sosiaalietuudet tulee arvioida uudelleen, jotta estetään sosiaaliturvajärjestelmän sisällä tapahtuva työttömien siirtyminen etuusjärjestelmästä toiseen.

Nähtäväksi jää, minkälaisia muutoksia nämä tavoitteet merkitsevät käytännössä. Toteutessaan ne saattavat lähentää ainakin työttömyysturvajärjestelmiä.

## Lopuksi

Jäsenvaltiot ovat siis hyväksyneet yhteiseksi tavoitteekseen sosiaaliturvan mallin, joka näyttäisi soveltuvan kohtalaisen hyvin niiden nykyisten sosiaaliturvajärjestelmien rakenteisiin, riippumatta siitä, ovatko ne pohjoismaisia, mannereurooppalaisia, perifeerisiä tai onko kyseessä Iso-Britannia.<sup>27</sup> Ensinnäkin järjestelmän tulee turvata kaikille maassa asuville ihmisarvoa kunnioittava *vähimmäistoimeentulo* joko sosiaaliturvajärjestelmän tai viimesijaisen turvan tarjoavan sosiaalihuoltojärjestelmän kautta. Toiseksi työssä oleville henkilöille tulee turvata sosiaalisten riskien aikana toimeentulo, joka kohtuullisesti mahdollistaa *aikaisemmin ansaitun elintason ylläpitämisen*. Kolmanneksi tulee mahdollistaa *vapaaehtoisen lisäturvan hankkiminen* niille henkilöille, joiden eläketurva on aukollinen sairauden, työkyvyttömyyden, pitkäaikaisen työttömyyden tai lapsen hoidon vuoksi. Yhteisenä lähtökohtana kokonaisuudelle on, että järjestelmän tulee aktivoida työelä-

mään, vähentää sosiaaliturvariippuvuutta ja lisätä ja tukea henkilöiden omaa vastuunottoa. Voidaankin sanoa, että suositukset yrittävät yhdistää erilaiset järjestelmät yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja siten luoda pohjan eurooppalaiselle sosiaaliturvan mallille (Chassard 1992, 19). Suositukset merkitsevät ainakin vähimmäisturvan pitkälle menevää yhdenmukaistumista ja askelta kohti yhteisön sosiaalisen mallin luomista (Schulte 1994, 130).

Sosiaaliturvajärjestelmät toimivat yleensä kolmella tavalla. Ensinnäkin voimme *maksaa rahallisen korvauksen ansion menetyksestä*, joka on syntynyt sosiaalisesti riskiksi määritellyn tapahtuman vuoksi, sen sijaan, että pyritäisiin ehkäisemään sosiaalisten riskien toteutumista (Berghman 1994, 96–97).

Toiseksi sosiaaliturvajärjestelmässä voidaan pyrkiä *korjaamaan sattunut vahinko tai epäonni* (Ewald 1995) eli palauttamaan alkuperäinen tilanne eliminoimalla sattunut tapahtuma tai sen seuraukset. Toimenpiteiden painopiste on liukumassa tähän suuntaan useimmissa jäsenvaltioissa. Se on myös unionin tavoitteiden mukaista: On pyrittävä vähentämään riippuvuutta sosiaaliturvasta, aktivoimaan työelämää ja ehkäisemään köyhyyttä ja syrjäytymistä integroimalla henkilöt (takaisin) yhteiskuntaan.

Kolmanneksi on mahdollista *pyrkiä ehkäisemään sosiaalisia riskejä*. Aktiivisten toimien painottaminen sosiaalisten riskien syntymisen ehkäisyyn tulonsiirtoihin keskittymisen sijasta saattaa ratkaista monia niistä ongelmista, joihin sosiaaliturvajärjestelmiä pyritään sopeuttamaan. Jäsenvaltioissa saattaakin olla syntymässä unionin sosiaalinen malli, jossa sosiaalipolitiikka unionitasolla pyrkii pienentämään ehkäisevillä keinoilla, kuten työllisyyspolitiikalla, elinikäisellä koulutuksella ja niin edelleen, sosiaaliturvajärjestelmien roolia ja kustannuksia. Samalla määritellään ne tavoitteet, jotka jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien tulee toteuttaa silloin, kun riskien toteutumista ei ole onnistuttu ehkäisemään. Tavoitteiden toteuttamiseksi kukin jäsenvaltio voi tehdä omat ratkaisunsa.

## LÄHTEET

Berghman, Jos (1994): Considerations on the Future of Social Protection in Europe. Teoksessa *The Future of the European Social Policy*. Louvain University Press, Louvain-la-Neuve. s. 95–101.

<sup>27</sup> Kososen (1995a) jaottelu, 23–24 ja 42 ss. Vrt. esimerkiksi komission hieman toisin maat jakava jaottelu, Social Protection in Europe 1995, 9–10.

- Chassard, Yves (1992): The Convergence of Social Protection Objectives and Policies: A New Approach. *Social Europe, Supplement 5*. s. 13–20.
- Cram, Laura (1993): Calling the Tune without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in European Community Social Policy. *Policy and Politics* 21:2, s. 135–146.
- Deakin, Nicholas, Ann Davie and Neil Thomas (1995): *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Eide, Asbjørn (1995): Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. Teoksessa Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht. s. 21–40.
- European Social Policy: Options for the Union. Green Paper. COM(93) 551, 17.11.1993.
- European Social Policy: A Way Forward for the Union. A White Paper. COM (94) 333, 27.7.1994.
- Eurostat: Statistics in Brief – Economy and Finance 1995/8.
- Ewald, François (1995): Vakuutusyhteiskunta. Teoksessa Risto Eräsaari ja Keijo Rähkonen (toim.), *Hyvinvointivaltion tragedia*. Gaudeamus, Helsinki. s. 73–86.
- Gommers, Peter (1993): Convergence of Social Security Objectives in the European Community and Relations with the European Free Trade Association and Central European Countries. Teoksessa *Organisation and Structure of Social Security Systems*. European Series No. 19. International Social Security Association (ISSA), Geneva. s. 53–59.
- Greve, Bent (1994): Change in Social Policy in Europe. Teoksessa Pekka Kosonen and Per Kongshøj Madssen (eds), *Convergence or Divergence?: Welfare States Facing the European Integration*. A COST publication A7. Brussels. s. 103–124.
- Karpenstein, Peter (1993): Chancen für ein europäisches Arbeitsrecht in einem vereinheitlichten Europa. Teoksessa Detlef Merten und Rainer Pitschas (hrsg.), *Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen*. Schriften der Hochschule Speyer, Band 109. De Gryter, Berlin. s. 153–174.
- Keskipitkän ajan sosiaalinen toimintaohjelma 1995–1997. *Sosiaalinen Eurooppa 1/1995*. Euroopan yhteisön virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.
- Klabbers, Jan (1994): Informal Instruments before the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, Vol. 31, s. 997–1023.
- Koskinen, Kiti (1995): STM valmistautuu hallitusten väliseen konferenssiin: Euroopan unioni muutosten edessä. *Socius* 7, s. 21–24.
- Kosonen, Pekka (1995a): *Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot*. Gaudeamus, Helsinki.
- Kosonen, Pekka (1995b): European Welfare State Models: Converging Trends. *International Journal of Sociology* 25:1, s. 81–110.
- Krogsgaard, Lars Bondo (1993): Fundamental Rights in the European Community after Maastricht. *Legal Issues of European Integration*, No. 1, s. 99–113.
- Madrid European Council 15 and 16 December 1995, Presidency Conclusions 95/12/16 DOC/95/9.
- Martin, Denis (1994): *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*. Bruylant, Brussels.
- Merten, Detlef (1993): Entwicklungsperspektiv der sozialen Dimension in der EG: Funktionen sozialer Grundrechte. Teoksessa Detlef Merten und Rainer Pitschas (hrsg.), *Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen*. Schriften der Hochschule Speyer, Band 109. De Gryter, Berlin. s. 63–78.
- Mäenpää, Olli (1993): Subsidiariteettiperiaate: vallan keskitystä vai päätöksenteon hajautusta. Teoksessa Pekka Lämsineva ja Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Juhlajulkaisu Antero Jyränki*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisu No. 5. Turun yliopisto, Turku. s. 109–123.
- Nieminen, Liisa (1991): *EY:n tasa-arvopolitiikka*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Nielsen, Ruth and Erika Szyszczac (1993): *The Social Dimension of European Communities*. Handelshøgskolens Forlag, Copenhagen.
- Ojanen, Tuomas (1993): *EY-oikeus jäsenvaltiossa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- O'Leary, Siofra (1995): The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law. *Common Market Law Review*, Vol. 32, s. 519–554.
- Pennings, Frans (ed.) (1994): *Introduction to European Social Security Law*. Kluwer, Deventer.
- Pieters, Danny (1995): Uusia tuulia sosiaalipolitiikkaan: enemmän Eurooppaa ja kansallista vastuuta. *Dialogi* 5:3, s. 27–30.
- Quintin, Odile (1994): Introduction towards a New Definition of the Role of the Welfare State. Teoksessa *The Future of the European Social Policy*. Louvain University, Louvain-la-Neuve. s. 77–84.
- Reflection Group's Report. Messina 2nd June 1995 – Brussels 5th December 1995. DOC 95/8.
- Sakslin, Maija (1995): *Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa*. Helsingin yliopisto ja Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Scheinin, Martin (1995): The Right to Social Security. Teoksessa Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht. s. 159–168.
- Schulte, Bernd (1994): Report on the Work of Commission 2. Teoksessa *The Future of the European Social Policy*. Louvain University, Louvain-la-Neuve. s. 119–132.
- Social Protection in Europe (1995). COM(95) 457 final, 31.10.1995.
- Social Protection in the Member States of the European Union (1994). MISSOC. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Tuori, Kaarlo (1995): *Sosiaalioikeus*. WSOY, Helsinki.
- Vobruba, Georg (1995): Social Policy on Tomorrow's Euro-corporatist Stage. *Journal of European Social Policy* 5:4, s. 303–315.
- Zuleeg, Manfred (1992): Der Schutz sozialer Rechte in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, Vol. 19, s. 329–334.